

**EGÉSZSÉGÜGYI
KARI
JEGYZETEK 33.**

dr. Sipos László

Mi lett veled közalapítvány?

*Tanulmányok
a közalapítvány
jogintézményéről*

dr. Sipos László
MI LETT VELED
KÖZALAPÍTVÁNY?

Tanulmányok
a közalapítvány
jogintézményéről

DUPress

DUPress

dr. Sipos László

MI LETT VELED KÖZALAPÍTVÁNY?

Tanulmányok
a közalapítvány
jogintézményéről

Egyetemi kari jegyzet



Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2016

DEBRECENI EGYETEM EGÉSZSÉGÜGYI KAR NYÍREGYHÁZA

EGÉSZSÉGÜGYI KARI JEGYZETEK 33.

AZ EGYESÜLETEK JOGA

Írta:

DR. SIPOS LÁSZLÓ PHD

docens, a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi
Bizottságának tagja

Lektorálta:

DR. HABIL. FÁBIÁN GERGELY

tanszékvezető főiskolai tanár, a Debreceni Egyetem Egészségügyi Karának
dékánhelyettese

DR. SZENTMÁRTONI GÁL ATTILA

szakjogász, ügyvéd (Budapest)

Idegen nyelvi lektor:

SIPOS VERA

(Budapest)

Külön köszönet:

DR. GÁL JÓZSEFNÉ

(Nyíregyháza)

Borítóterv:

DR. SIPOS LÁSZLÓ

ISBN 978 963 318 579 7

© Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press,
beleértve az egyetemi hálózaton belüli elektronikus terjesztés jogát is

Kiadta a Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press

Felelős kiadó: Karácsony Gyöngyi

Készült a DE sokszorosítóüzemében, 2016-ban

Ajánlás

Dr. Sipos László karunk docense, akinek 2006-ban látott napvilágot „A társadalmi szervezetek joga”, 2008-ban „Az alapítványok joga” című kari jegyzete. A Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press pedig 2013-ban jelentette meg „A közhasznú szervezetek joga”, 2015-ben pedig „Az egyesületek joga” című könyvét. Ennek a kutatási-publikációs folyamatnak az eredménye ez a mostani jegyzet is, mely a korábbiakkal együtt gyakorlatilag teljessé teszi a nonprofit szektor szereplőinek bemutatását.

Ez a kari jegyzet a nonprofit szervezetek joga tantárgy számára készült, de haszonnal forgathatják a gyermekvédelem tantárgycsoport hallgatói is, hiszen a közalapítványok jelentős szerepet töltenek be ezen a területen is. Lehetőséget ad arra is, hogy az új civil törvény rendelkezéseit is számba véve mutassa be a közalapítványokat, mint jogi személyiséggel bíró sajátos nonprofit szervezeteket.

Ajánlom dr. Sipos László immáron nyolcadik kari jegyzetét az egészségügyi kar hallgatóinak, a szakdolgozóknak, a területen dolgozó szakembereknek, egyesületi vezetőknek és egyesületi tagoknak egyaránt.

Dr. habil. Fábrián Gergely
főiskolai tanár, dékánhelyettes

A nonprofit világ kiemelkedően fontos szereplői a közalapítványok. Éppen ezért ajánlom ezt a könyvet a nonprofit szervezetekkel foglalkozó gyakorlati és elméleti szakemberek figyelmébe, akik azon (is) dolgoznak, hogy a ma Magyarországon működő mintegy ezer közalapítvány törvényesen és minél hatékonyabban tevékenykedjen.

Dr. Szentmártoni Gál Attila
szakjogász, ügyvéd
(Budapest)

DUPress

Tartalom

Ajánlás 5

Tartalom 7

Bevezető gondolatok 9

TANULMÁNYOK

A KÖZALAPÍTVÁNY

JOGINTÉZMÉNYÉRŐL 17

- A magyar nonprofit szektor 19
- Az alapfogalmakról
és az alapítványok színrelépéséről 43
- A közalapítványról
és jogi szabályozásának problémáiról 49
- Újra az alapítványi jogról 64
- Alapítványok és közalapítványok
Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 66
- A közalapítvány mint sajátos alapítvány 80
- Volt egyszer egy közalapítvány 88
- A legújabb változásokról 104
- Megjegyzések a civil szféra
legújabb szabályozása kapcsán 108
- Tíz év után...
A közalapítványok joga 2016-ban 110
- A közalapítványok mint közhasznú szervezetek 123

FÜGGELÉK 131

- A szerző
civil szférával kapcsolatos publikációi 133

ANGOL ÉS NÉMET NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓK 137

- What happened to you, public foundation? 139
- Was passiert mit dir, öffentliche Stiftung? 143

DUPress

Bevezető gondolatok

Ez a kari jegyzet voltaképpen – alcímében¹ föl vállaltan is - egy tanulmánykötet, mely a közalapítványok és a nonprofit szervezetek témakörében folytatott kutatásaimat és következtetéseimet foglalja össze.

A jegyzet – különös tekintettel a gyermekvédelmi és szociális közalapítványokra - elsősorban az ápolás és betegellátás, az egészségügyi prevenció és a szociális munkás szakos, valamint a SOWOSEC-képzésben² részt vevő hallgatóknak készült, a BSC- és a mesterképzésekben oktatott gyermekvédelem tantárgycsoport számára, de haszonnal forgathatják a nonprofit szervezetek jogával foglalkozók is.

Szándékaim szerint segíthet ez a tanulmánykötet a közalapítványok jogával, a nonprofit szektor interdiszciplináris tudományterületeivel való mélyebb ismerkedésben is, így különösen az ilyen témákat választó szakdolgozóknak, továbbá a gyermekvédelem és a szociális ellátás intézményeit, azok támogatási rendszerét kutatóknak egyaránt.

Mint ahogy azt már írtam, ez a tanulmánykötet a nonprofit szervezetek témakörében folytatott kutatásaimat, ezek kapcsán született gondolataimat, következtetéseimet, kétségeimet és megállapításaimat foglalja össze. Mint ilyen különleges lehetőség, egyben nagy felelősség egy kutató-oktató számára. Megnyugtató ugyanakkor, hogy a kötet gerincét adó tanulmányok többsége már lektorált szakmai folyóiratokban, önálló kötetekben és kari kiadványokban napvilágot látott, s gyakran hivatkozott, elfogadott (jog)irodalommá vált.

Az elmúlt évtizedben folytatott kutatásokat összegző tanulmányok - szándékolt egymásutániságukban - lehetőséget adnak a tendenciák vizsgálatára, a hangsúlyok áthelyeződésének felfedezésére, a prioritások

¹ Tanulmányok a közalapítvány jogintézményéről...

² SOWOSEC (= Social Work and Social Economics = szociális munka és szociális gazdaság) kilenc európai egyetem együttműködésében megvalósuló mesterképzés.

változásainak szemléltetésére. Most mód nyílt arra is, hogy a már megjelent, az időről-időre bekövetkező jogszabályváltozásoknak megfelelően aktualizált tananyagok beépítésével még használhatóbb jegyzet, még gyakorlatiasabb forrásanyag álljon a hallgatók és a téma (avagy témák) iránt érdeklődők rendelkezésére.

A kötet számára íródott tanulmányok³ a jelen, illetve a közeljövő jogszabályi környezetének, a közalapítványokra vonatkozó, olykor-olykor csak ezután alkalmazandó törvényi rendelkezések bemutatására, elemzésére vállalkoznak.



A magyarországi nonprofit szektornak 1994-től⁴ kiemelkedően fontos szereplői a közalapítványok...

A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az országgyűlés, a kormány, vagy a helyi és kisebbségi önkormányzat közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hozott létre.⁵

Bár már tíz éve új közalapítvány nem hozható létre, országosan még több mint ezer közalapítvány működik, a Magyar Televízió Közalapítványtól a Hajléktalanokért Közalapítványig, a Tempustól az Esélyig. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében is ténykedik még több mint nyolcvan közalapítvány.⁶

³ A „Tíz év után... A közalapítványok joga 2016-ban” és „A közalapítványok mint közhasznú szervezetek” címmel, melyek a jegyzet 110-129. oldalán olvashatók.

⁴ A közalapítvány intézményét az 1993. évi XCII. törvény vezette be a magyarországi jogéletbe. (A törvény 1994. január 1-jén lépett hatályba.)

⁵ A régi Polgári Törvénykönyv 2006. augusztus 24-ével hatályon kívül helyezett 74/G § (1) bekezdése szerint.

⁶ Csak néhány közülük: Esélyegyenlőségi Humán Erőforrás-fejlesztési Közalapítvány, Idősekért Közalapítvány, Jóléti Szolgálat Közalapítvány, Jövőért Közalapítvány, Mentálhigiénés Közalapítvány, Óvodás Gyermekekért Közalapítvány, Rászoruló Hallgatókért Közalapítvány, Rászoruló Életének Segítése (RÉS) Közalapítvány, Segítő Kezek Közalapítvány, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közoktatási Közalapítvány, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Tudományos Közalapítvány, Tanköteles Korú Gyermekekért Közalapítvány, Tiszatáj Környezet- és Természetvédelmi Közalapítvány. Megjegyzendő az is, hogy több városnak, községnek is van közalapítványa.

A közalapítványok az élet szinte minden területén jelen vannak.

Továbbra is nagy szerepet játszanak a szűkebb és tágabb közösségek életében, ismert – és elismert - a karitatív közalapítványok tevékenysége, a szociális háló „foltozgatásában” végzett áldozatos munkájuk. Működnek egészségügyi, szociális, oktatási, tudományos környezetvédelmi és jogvédő közalapítványok, de – mint már utaltunk rá – a Magyar Televízió is közalapítványi formában funkcionál.



A nonprofit szervezetek – köztük a közalapítványok - kutatására, megalakulásuk, működésük és megszűnésük vizsgálatára az elmúlt évtizedekben nem jutott elég figyelem.

Oka lehetett ennek egyrészt a jogszabályi változások szerfölött gyakori volta, másrészt pedig az is, hogy a civil szféra kezdeti szabályozását az esetenként változó és olykor nem is egységes bírói gyakorlat⁷ töltötte ki tartalommal. Ilyen meglehetősen változékony, egyértelműségét tekintve pedig erősen aggályos jogi háttér és a nonprofit szektor viszonylag nehéz hozzáférhetősége, illetőleg a teljeskörű és kutatható adatbázisok hiánya miatt a szakmai-tudományos elemzés is sokáig váratott magára.

A civil (nonprofit) szervezetek egyre nagyobb száma és egyre jelentősebb társadalmi szerepvállalása azonban a kilencvenes években szükségserűvé tette a civil szféra vizsgálatát, a nonprofit szektor kutatását, a jelenségek és az eredmények elemzését és közzétételét.



1998-ban - több, a civil szférával és a nonprofit szektorral foglalkozó publikáció után - nyertem el a Tudományos Közalapítvány kutatási ösztöndíját. A civil szervezetekre vonatkozó kutatásaim

⁷ Erre mutatott rá a Nonprofit Szektor Analízis vizsgálata, a NOSZA-projekt. Publikálva dr. Fülöp Sándor által „Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata” címen (EMLA 2005, Budapest).

eredményeit bemutató tanulmányok külön kötetben⁸ láttak napvilágot. A következő évben már a Möbius Könyvkiadó jelentette meg a „Nonprofit szervezetek joga” című könyvet⁹, majd a Szent István Egyetem számára készült „A civil (nonprofit) szervezetek joga” címmel távoktatási tankönyv és jogszabálygyűjtemény.¹⁰ A Debreceni Egyetem Egészségügyi Karán látott napvilágot az egyesületi jogot elemző „A társadalmi szervezetek joga”¹¹, majd pedig „Az alapítványok joga” című¹², az alapítványi és közalapítványi jogot bemutató két kari jegyzet. A civil szférával kapcsolatos elméleti kutatásainkat és az iskolai alapítványok vizsgálatával összefüggésben született megállapításainkat az MPKKI jelentette meg önálló kötetben¹³, no és CD-n is.

A megfelelő erőforrásokkal és társadalmi támogatottsággal rendelkező közhasznú szervezetek a civil szféra kiemelkedő jelentőségű reprezentánsai. A rájuk vonatkozó legújabb törvényi, valamint az arra épülő egyéb jogszabályi rendelkezések elemzésére kerítettünk sort „A közhasznú szervezetek joga” című kari kötetben¹⁴. Lehetőséget adott ez a jegyzet arra is, hogy az új civil törvény és a 2014. március 15. napján hatályba lépő új Polgári Törvénykönyv civil szférát érintő legfontosabb rendelkezéseit is bemutassuk.

⁸ A civil szféra Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A Szabolcs Szatmár-Bereg Megyei Tudományos Közalapítvány füzetek 12. Nyíregyháza, 1999. 60 p. Benne: Sipos László: A civil szféra Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében (6-23. p.) Sipos László: A közhasznú szervezetekről és az átalakulás problémáiról (24-36. p.).

⁹ Sipos László: A nonprofit szervezetek joga. Lektorált szakkönyv. Möbius, 2001. 120 p.

¹⁰ Sipos László: A civil (nonprofit) szervezetek jogi szabályozása. Távoktatási tankönyv. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja, Salgótarján 2002. 77 p. Hozzá kapcsolódóan: Jogszabálygyűjtemény a civil szervezetek joga tantárgyhoz. Oktatási segédlet. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja, Salgótarján 2002. 160 p.

¹¹ Sipos László: A társadalmi szervezetek joga. Lektorált főiskolai jegyzet. Debreceni Egyetem Egészségügyi Főiskolai Kar, 2006. 154 p.

¹² Sipos László: Az alapítványok joga. Lektorált egyetemi kari jegyzet. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2008. 176 p.

¹³ Sipos László: Alapítványok az iskolákban. MPKKI, 2011. ISBN 978-963-9277-14-4. 232 p. (CD-n is megjelent!)

¹⁴ Sipos László: A közhasznú szervezetek joga. Lektorált egyetemi kari jegyzet (angol és német nyelvű absztrakttal). Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2013. ISBN 978-963-318-393-9. 164 p.

2015 végén látott napvilágot „Az egyesületek joga” című kari jegyzet¹⁵, mely az egyesületek jogintézményének több szempontú bemutatására, a rájuk vonatkozó legújabb – illetőleg most hatályba lépett – törvényi rendelkezések elemzésére vállalkozott.

Ennek a most fölvázolt kutatási-publikációs folyamatnak az eredménye ez a kari jegyzet is, mely a közalapítványokkal foglalkozó kutatásokat összegző tanulmányokat válogatta egybe. Megjelenésével - a civil szféra szereplőit elemző korábbiakkal együtt - a nonprofit szektor szereplőinek bemutatása majdhogynem teljessé válik.



Vegyük sorra a kötetben szereplő tanulmányokat...

Az első a magyar nonprofit szektor bemutatására vállalkozik. Sorra veszi a civil társadalom, a nem kormányzati, illetőleg a civil szervezetek definícióit, bemutatja a civil szféra magyarországi fejlődésének sajátosságait és szakaszait, de szól a civil szervezetekkel kapcsolatos kérdések Európai Unió megoldásairól is.

Ezt követően a témánk szempontjából legfontosabb alapfogalmakkal ismerkedünk meg, ezen belül is különös hangsúlyt helyezve az alapítvány, a közalapítvány legális definícióira, illetőleg ezen jogintézmények kialakulására és fejlődésére.

Külön tanulmány¹⁶ tárgyalja - a jogintézmény megjelenése¹⁷ után nem sokkal - a közalapítvány mibenlétét, létesítésének, illetőleg az alapítványok közalapítványokká történő átalakulásának kérdéseit, a közalapítványok működésének garanciális szabályait, illetőleg megszűnésének lehetőségét, rámutatva az akkori jogi szabályozás problémáira is. Az időközben bekövetkezett változásokra mutat rá az „Újra az alapítványi jogokról” című szakkikk.

¹⁵ Sipos László: Az egyesületek joga. Lektorált egyetemi kari jegyzet (angol és német nyelvű absztrakttal). Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2015. ISBN 978-963-318-534-6. 253 p.

¹⁶ „A közalapítványról és szabályozásának problémáiról” címmel.

¹⁷ Közalapítványt 1994 januárjától lehetett létrehozni Magyarországon.

Az alapítványok és a közalapítványok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében betöltött szerepével pedig egy külön írás foglalkozik.

A már több mint egy évtizedes múltra visszatekintő közalapítvány jogintézményét 2006 nyarán jelentős jogi megrázkódtatás érte azáltal, hogy a közalapítvány jogintézményének szabályozása kikerült a Polgári Törvénykönyvből, s 2006. augusztus 24-től új közalapítványt sem lehet már létrehozni Magyarországon. E jogi szituáció sajátos voltára, illetőleg a közalapítványok új jogi helyzetére mutatott rá a „Volt egyszer egy közalapítvány” című tanulmány, mely részletesen vizsgálja és elemzi a közalapítvány alapítására jogosultakat érintő új korlátozásokat, illetőleg a jogintézmény speciális szabályait. Rámutat azonban arra is, hogy a közalapítvány szabályozása – sajnálatos módon - milyen új problémákat vet fel.

Két rövidebb tanulmány¹⁸ is foglalkozik a legújabb jogszabályi változásokkal, az új civil törvény és az új Polgári Törvénykönyv hatályba lépése kapcsán.

E kari jegyzet számára készült – máshol még nem publikált – tanulmány¹⁹ veszi górcső alá a közalapítványok jogát, a közalapítványokra vonatkozó speciális rendelkezéseket azok 2016. évi állapotában, egy másik pedig a közalapítványok, mint közhasznú szervezetek alapvető szabályait tárgyalja.

A további kutatásokat és a civil, nonprofit szervezetekkel foglalkozó szakdolgozók munkáját segítő Függelékben közöljük a szerző civil szférával kapcsolatos fontosabb publikációinak listáját.

A jegyzet angol és német nyelvű összefoglalókkal zárul.



¹⁸ „A legújabb változásokról” és „Megjegyzések a civil szféra legújabb szabályozása kapcsán” címmel.

¹⁹ „Tíz év után – A közalapítványok joga 2016-ban” cím alatt.

Végezetül szívből remélem, hogy jegyzetem hozzájárul e társadalmilag felbecsülhetetlen jelentőségű jogintézmény kellő megismeréséhez, hasznos és hatékony alkalmazásához, továbbá segítséget ad a még működő közalapítványoknak, a rájuk vonatkozó jogszabályi előírások megismeréséhez és betartásához.

dr. Sipos László

DUPress

DUPress

**Tanulmányok
a közalapítvány
jogintézményéről**

DUPress

A magyar nonprofit szektor²⁰ (2007)

A magyar nonprofit szektor kimerítő elemzésére e dolgozat szűk kereteire tekintettel nem vállalkozhatunk, főlvázoljuk azonban a nonprofit szektor kialakulását, szerepét és jellemzőit. Sorra vesszük a civil társadalom, a nem-kormányzati, a nonprofit, illetőleg a civil szervezetek definícióit. Bemutatjuk a civil szféra magyarországi fejlődésének sajátosságait és szakaszait, de szólnunk a civil szervezetekkel kapcsolatos kérdések európai uniós megoldásairól is. Tesszük ezt azért, hogy kutatásunk tárgyának, a civil és a nonprofit szervezeteknek, mint specifikus (jog)intézményeknek sajátos társadalmi beágyazottságára – és társadalomtudományi szempontból értelmezett környezetére – is rávilágíthassunk²¹. Ebben elsősorban a témával társadalomtudományi – és nem kifejezetten jogtudományi – szempontból foglalkozó külföldi és hazai szerzők lesznek segítségünkre.

Civil társadalom, civil szervezetek

Általánosan elfogadott nézet, hogy a demokratikus társadalmi berendezkedés alappilléreit a civil szerveződések jelentik. (Foltányi 2004, 9-11, Szabó Máté 2000, 9)

A modern társadalmakban kivétel nélkül fel is ismerték a civil társadalom pótolhatatlan szerepét. Szabó Máté szerint „A civil szervezetek... a nyugati demokráciákban régóta a demokratikus politikai berendezkedés nélkülözhetetlen alkotóelemei, a társadalom és a politikai intézmények között közvetítő politikai folyamat fontos szereplői.” (Szabó Máté 2000, 9)

²⁰ Ez a tanulmány a Debreceni Egyetem Interdiszciplináris Társadalom- és Bölcsészettudományi Doktori Iskoláján 2008 februárjában summa cum laude eredménnyel megvédett PhD-disszertáció II. fejezetének némileg rövidített változata. Az „Alapítványok az iskolákban” című disszertáció olvasható az Interneten is (<https://dea.unideb.lib>), az MPKKI pedig 2011-ben külön kötetben és CD-n is megjelentette. (Alapítványok az iskolákban, MPKKI 2011, ISBN 978-963-9277-14-4.)

²¹ Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a társadalomtudományi szempontú megközelítés alkalmasabb az adott jogintézmény társadalmi közegének bemutatására, a pozitív jogi viszont rendkívül nemzetspecifikus.

A civil társadalom jogfilozófiai lényegét a következőképpen fogalmazza meg Kondorosi Ferenc: „A civil társadalmat olyan működő jogállamnak tekintjük, ahol kiemelkedő jelentősége van az emberi jogok érvényesülésének, és a polgárok az általuk alkotott szervezetekkel, szervezeteknek nem minősülő kezdeményezéseikkel alakítják, befolyásolják, vagy épp gyakorolják a közfeladatok ellátását.” (Kondorosi 1998, 5)

A civil társadalomnak A. Arató és J. Cohen elemzései, valamint Márkus Mária okfejtése alapján az alábbi legfontosabb jellemzőit állapíthatjuk meg:

- A civil társadalom olyan személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amelyek létrejötte és működésük sajátos szabályai szerint különböznek az állam és a gazdaság intézményeitől.
- A civil társadalom nem jelent állam nélküli társadalmat. A köztük lévő határ a politikai viszonyoknak megfelelően változik.
- A civil társadalom a magánszférával sem azonosítható. A civil társadalom is nyilvános szféra²², de önkéntes és szabadon választott társulásokon alapul. Egyaránt alkalmas partikuláris és általános érdekű ügyek megjelenítésére.
- A civil társadalom létezésének alkotmányos-közjogi alapjait a jogállami működés²³, az érdekluralizáció elismerése, az alapvető jogok szabályozása és érvényesíthetőségük lehetőségeinek megteremtése jelenti.
- A civil társadalom rendeltetése, hogy az általa megteremtett nyilvánosság és érdekartikulációs képesség felhasználásával szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel. (Kondorosi 1998, 44-46)

A civil társadalom fontos, mi több, pótolhatatlan szerepét a modern társadalmakban nemcsak felismerték, de el is ismerték. A demokratikus

²² Ennek közkeletű magyarországi fogalma is van, ez az általunk is használt civil szféra. Ezzel konkurál a nonprofit szektor fogalma. Ezek egymáshoz való viszonyát később elemezzük.

²³ Megjegyzésre érdemes, hogy a jogállami működés zavarai a civil társadalom fejlődését is veszélyeztetik. Elég itt utalni a meggyéknént eltérő bírói gyakorlatnak a civil szervezetek megalakulását nehezítő voltára, avagy a másfél ezer közalapítványt ért jogalkotási kataklizmára, a rájuk vonatkozó joganyag Ptk-ból való törlésére.

társadalmi berendezkedés alappilléreit pedig a civil szerveződések jelentik. Nem véletlenül, hiszen a civil szervezeteken – elsősorban az alapítványokon és a társadalmi szervezeteken - keresztül valósul meg a hatékony és konstruktív társadalmi párbeszéd, e keretek nélkül pedig jóformán elképzelhetetlen a társadalmi önszerveződés és különösen az érdemi társadalmi kontroll. Az állami intézmények és a társadalom, valamint az egyének közötti kapcsolatot a civil szervezetek teremtik meg, rajtuk keresztül valósulhat meg az egyéni részvétel, a közvetlen demokrácia.

A civil szféra demokráciában játszott szerepét - Robert M. Jenkins nyomán – az alábbi négy pontban foglalhatjuk össze:

- A pluralizmus és a sokszínűség elősegítésével a civil szféra a demokrácia nélkülözhetetlen eleme.
- A civil szféra a demokrácia fontos integratív tényezője. A civil szféra az egyének egymás közötti kapcsolatait hozza létre, és az így kialakult csoportérdekeket összekapcsolja nagyobb közösségi, illetve közérdekekkel is.
- A civil szféra a kormány túlkapásait kontrollálja. (Ez az álláspont a nyolcvanas évek kelet-közép-európai mozgalmainak a legközvetlenebb eredménye.)²⁴
- A civil szféra elősegíti az egyének részvételét a közösségi intézmények működésében. Ez a részvétel nem csupán az előbbi három szerep elérésének eszköze, hanem önmagában is érték és cél. (Jenkins 1997, 7-9)

A szakirodalom a nonprofit szektorral szemben három alapvető kritériumot fogalmaz meg. Ez a három kritérium:

- a profitosztás tilalma²⁵,
- a nem kormányzati jelleg és
- az intézményesültség jogi személylé válási fokozata.

²⁴ Sőt, a civil szféra – különösen a környezet- és városvédő szervezetek – jelentős szerepet játszottak a nyolcvanas évek végének magyarországi, de kelet-közép európai rendszer-változásaiban is.

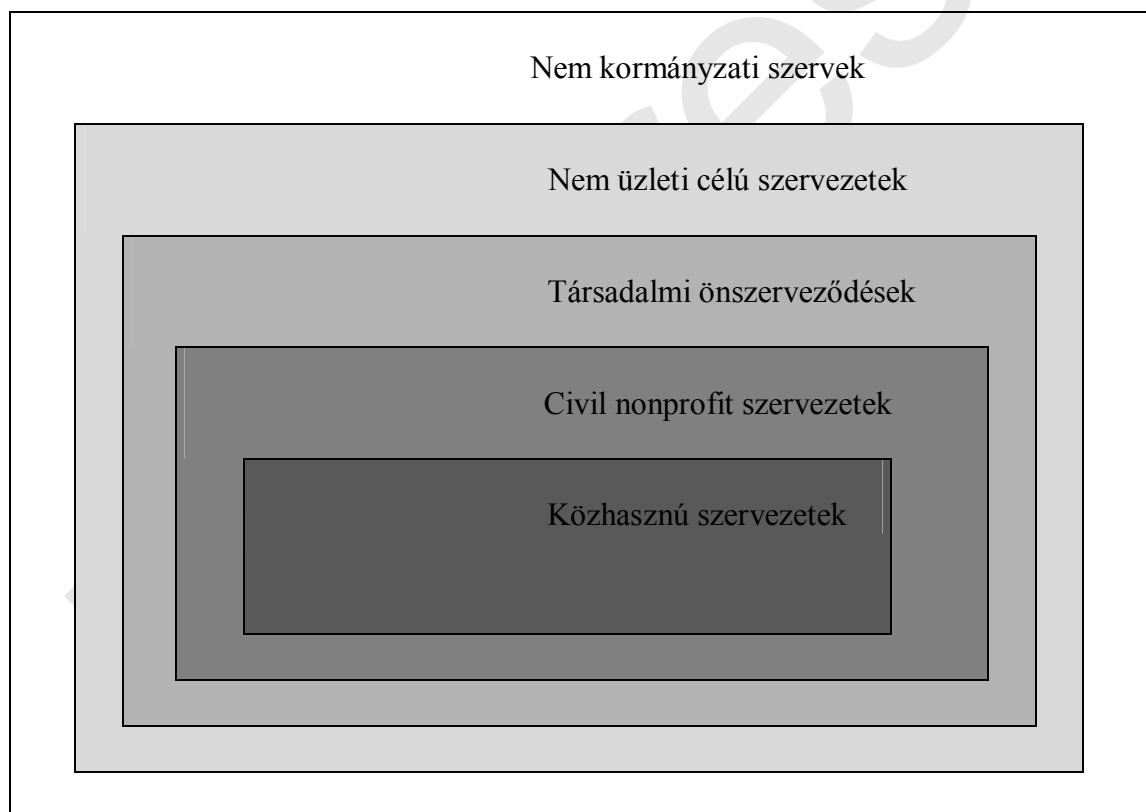
²⁵ A profitosztás tilalmán azt értjük, hogy az elért hasznot, nyereséget nem lehet a tagok között felosztani, hanem azt a kitűzött cél elérésére kell fordítani.

További – kiegészítő - elemei a nonprofit szektort alkotó szervezeteknek:

- az önkéntesség,
- a közjó szolgálata (közcélúság, közhasznúság),
- a pártpolitikai és
- az egyházi hitéleti tevékenység kizárása. (Kuti 1998, 14)

A civil társadalom szereplőit egy – a szakirodalomban publikált – ábra (Márkus Eszter 2002, 7) segítségével vehetjük sorra. Az 1. ábrából kitűnik, hogy „nagyobb-kisebb”, azaz tágabb és szűkebb, adott esetben szűkített fogalmakkal van dolgunk.

1. ábra: A nem kormányzati szervektől a közhasznú szervezetekig



A legnagyobb alanyi kört a „Nem kormányzati szervek” gyűjtőfogalom²⁶ foglalja magába, amely a nonprofit szervezeteken kívül tartalmazza még a magán (egyéni és társas) üzleti szektort is.

²⁶ Az európai uniós csatlakozás után már-már meggyökeresedett Magyarországon az angol NGO (Non-governmental organization) megnevezés is.

A második szintet a „Nem üzleti szervezetek” jelentik, amely körhöz a klasszikus civil szerveződésekön kívül az egyházak, köztestületek is tartoznak.

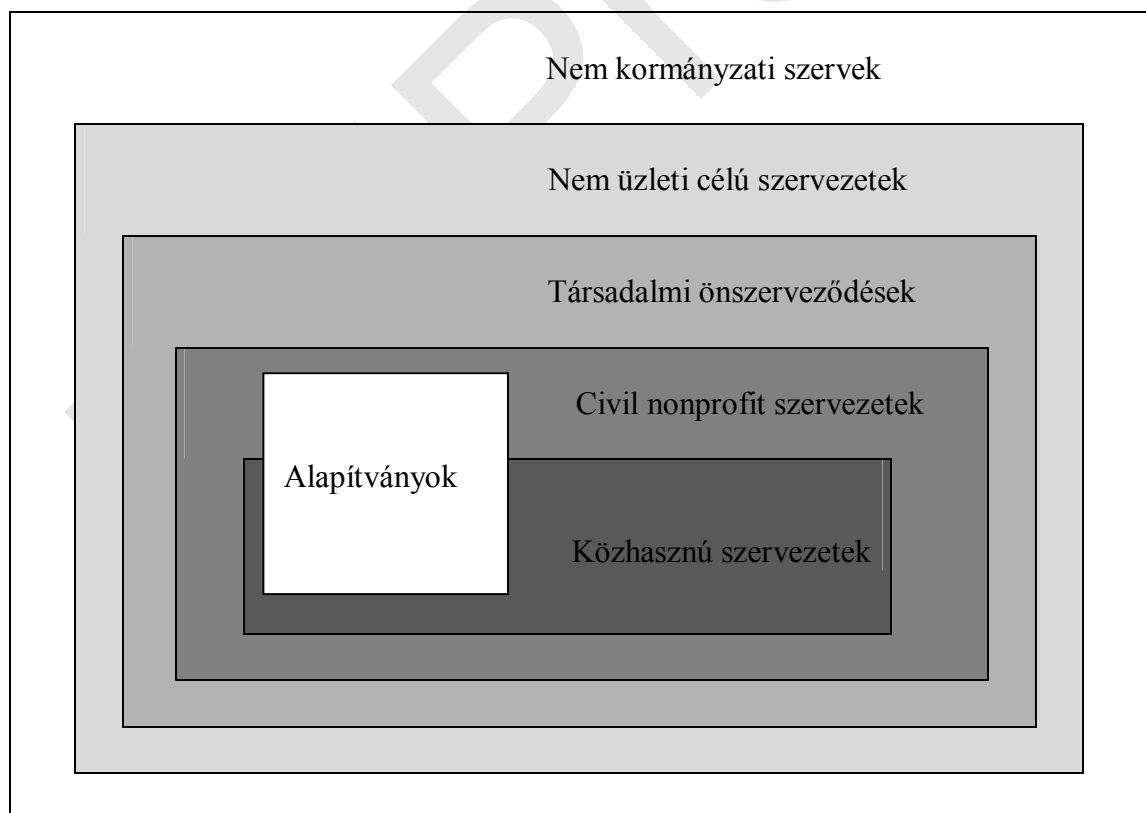
Harmadik fogalom és alanyi kör a „Társadalmi önszerveződések”, amely a civil nonprofit szervezeteken kívül tartalmazza a civil társaságot, a nem formalizált mozgalmakat.²⁷

Negyedik körbe sorolhatjuk e koncepció szerint a „Civil nonprofit szervezeteket”, az egyesületeket, az alapítványokat, és a „közcélu” gazdasági társaságokat.

Az ötödik – egyben a legszűkebb - kör a bíróság által közhasznú szervezetté minősített szervezetek halmaza. (Bíró Endre 2002, 8) Ezek lehetnek alapítványok, egyesületek (társadalmi szervezetek) is, de nem sorolhatók ide a biztosító egyesületek, a politikai pártok, valamint a munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői szervezetek.²⁸

Helyezzük el az előbbi ábrában a témánk szempontjából oly fontos alapítványokat:

2. ábra: Az alapítványok helye a civil társadalom szereplői között



²⁷ A nem formalizált mozgalmak közé sorolhatjuk a jogi személyiséget el nem nyert – be nem jegyzett – egyesületeket, társaságokat is.

²⁸ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdése alapján.

Az alapítványok – mint láttuk – a civil nonprofit szervezetek közé tartoznak, jelentős részük pedig már kérte közhasznú, avagy kiemelkedően közhasznú szervezetté történő minősítését is.²⁹ Az, hogy az alapítványok céljaik elérése érdekében, nem elsődleges jelleggel, a profitfelosztás kizárásával gazdasági tevékenységet is folytathatnak, nem kérdőjelezi meg nonprofit szervezeti jellegüket. Vegyük most sorra a civil társadalom és szereplőinek definícióit!

Civil társadalom alatt az állampolgárok szabad akaraton alapuló, tudatos, egyéni és közösségi cselekvéseit értjük, amelynek célja a társadalom egészének és közösségeinek jobbítása; azaz nem a politikai hatalom megszerzése és nem is a profitszerzés. A civil társadalom tehát felelős polgárok összessége, akik tudatosan szerveződnek saját és másokkal közös érdekeik érvényesítésére vagy mások megsegítésére. (Bullain 2004, 12)

A civil társadalom megjelenhet spontán és informális módon, de szervezeten és jogi keretek között is. A jogi kereteken belül, szervezett formában az úgynevezett civil vagy nem-kormányzati nonprofit szervezetek adnak teret az állampolgárok öntevékenységének. Legfőbb jellemzőjük, hogy az állampolgárok szabad akaratából jöttek létre (tehát például nem jogszabály előírása alapján, ez különbözteti meg őket az állami szektortól); nem oszthatnak profitot (ez különbözteti meg őket az üzleti szektortól); és szervezetileg intézményesültek (ez különbözteti meg őket az informális háztartási szektortól). Emellett tipikusan közérdeket szolgálnak, és működésükben jelen van az önkéntesség valamilyen eleme. (Salamon et al. 2003, 8) Magyarországon az elmúlt évtizedben a nonprofit kifejezés értelmezése kiterjedt az állami szervek által alapított nem profitcélú szervezetekre, intézményekre is, így például a közalapítványokra és köztestületekre. (Bullain 2004, 12-13)

E meghatározásban az úgynevezett általános célú nonprofit szervezetek szerepelnek, melyeket az alapítók szándéka szerinti bármely törvényes célra létre lehet hozni. Magyarországon az alapítványok, az egyesületek és a közhasznú társaságok (kht.) tartoznak ebbe a kategóriába

²⁹ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 2. § (1) bekezdése alapján.

(még ha a Ptk. további kritériumokat ír is elő az alapítvány³⁰ vagy a kht³¹. esetében). Ezekből eltérően a szakszervezetek, pártok, egyházak, szövetkezetek és más önkéntes alapon szerveződő formák ún. speciális célú nonprofit szervezetek, melyek jogosítványait és kötelezettségeit rendszerint külön törvények is szabályozzák. (Bullain 2004, 13)

A civil szervezetek összessége alkotja a civil vagy nonprofit szektort, az állami és az üzleti szektor mellett a társadalom harmadik meghatározó, intézményesült szektorát. A fentiekhez hasonló okokból a továbbiakban a civil nonprofit szektor kifejezést használjuk. A civil társadalom szervezeteinek összessége, a civil nonprofit szektor tehát a civil társadalomnál szűkebb és egyúttal kézzelfoghatóbb kategória. (Bullain 2004, 13)

A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi I. törvény 14. §-ának b./ pontja szerint civil szervezet az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt)³².

A civil, vagy nonprofit szervezeteken ma már elsősorban az egyesületeket (társadalmi szervezeteket) és az alapítványokat (a fenti megszorításokkal a közalapítványokat) értjük, de ide sorolhatók a társadalom közös szükségleteinek kielégítésére akár a magánszemélyek által, vagy azok közreműködésével létrehozott közhasznú társaságok (kht) is.

³⁰ Alapítvány például Magyarországon csak tartós és közérdekű célra alapítható.

³¹ A közhasznú társaság (kht.) a társadalom közös szükségleteinek kielégítése céljából volt létrehozható 2007. június 30. napjáig.

³² Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közfeladat ellátására alapított közalapítványt az alapító jogi személyektől független, magánszemélyekből álló kuratórium működteti, ahhoz magánszemélyek is csatlakozhatnak, ráadásul éles társadalmi kontroll mellett tevékenykednek.

Nem hagyható említés nélkül, hogy még a szakirodalomban is vannak e tekintetben vitatható nézetek.

Az egyébként előremutató kutatásokat finanszírozó és kitűnő kiadványokat megjelentető NOSZA-projekt „Nonprofit szektor analízis” című, 2002-ben napvilágot látott kötetében Bíró Endre a következő definíciót adja:

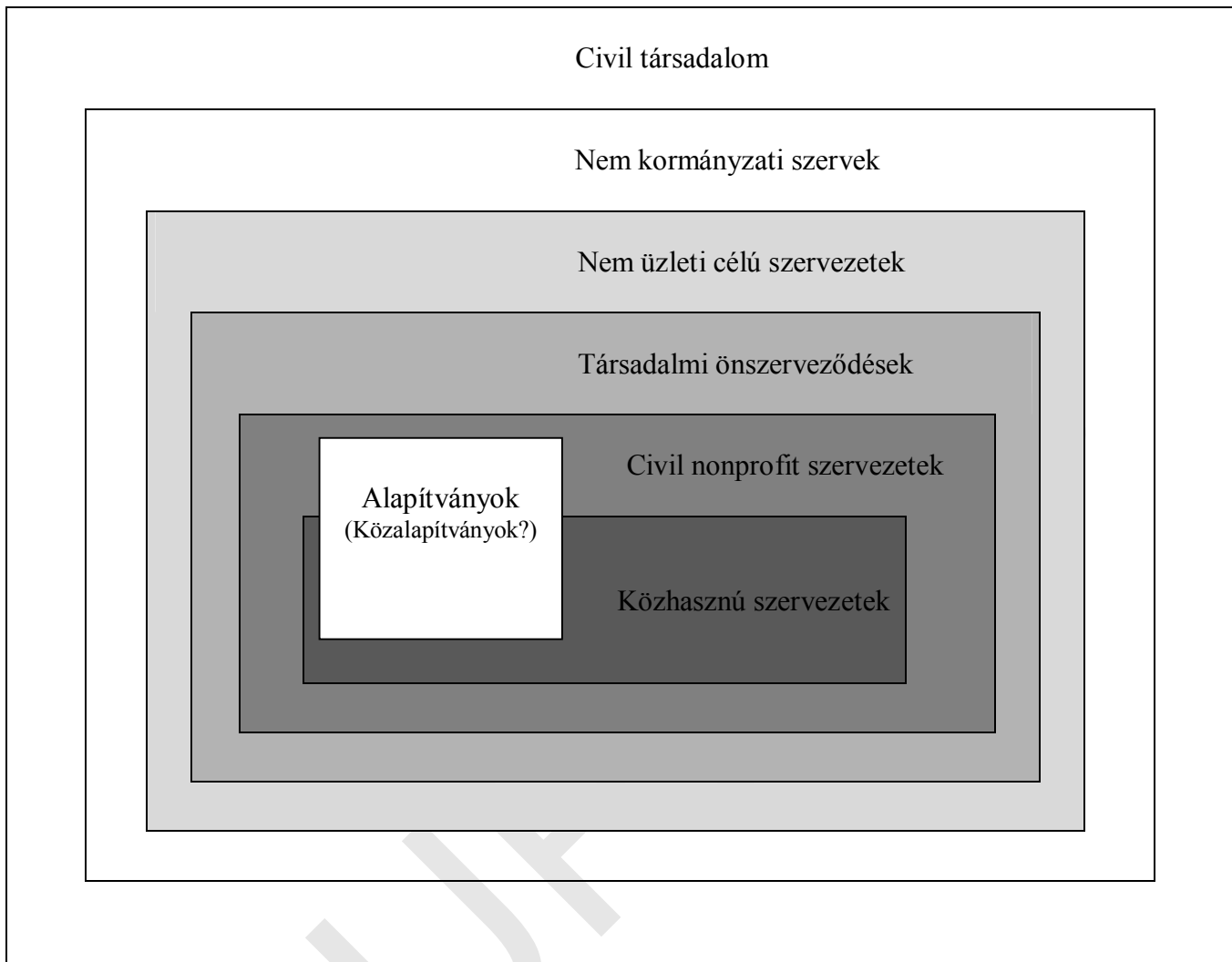
„A civil nonprofit szektor részeinek tekintjük mindazokat a társadalmi önszerveződéseket, amelyek az önálló jogi személyiséghez szükséges szervezettséget és bírósági nyilvántartásba vételt nem érték el, de megfelelnek a... tartalmi követelményeknek.” (Bíró 2002, 7). Ezután a civil nonprofit szervezetek között az egyesületeket, az alapítványokat és a közhasznú társaságokat említi (Bíró Endre 2002, 8), melyek kivétel nélkül jogi személyiségűek és bírósági nyilvántartásba vétellel jönnek létre.³³

Vitatható az az álláspont is, hogy miért kategorikusan az állami nonprofit szervezetek és intézmények közé nyert besorolást a közalapítvány (uo. 7. oldal), mikor ezek túlnyomó többségét - jellemzően lakossági kezdeményezésre - a községi és városi önkormányzatok képviselőtestületei alapították, kezelő szerveik teljességgel függetlenek az alapító önkormányzattól, s támogatóik szinte kizárólag a civil szférából kerülnek ki. Ráadásul 2002. január elsejétől a kisebbségi önkormányzatok is jogosultak voltak közalapítványt létrehozni, az pedig, hogy ki tekinti magát egy kisebbséghez tartozónak, kétséget kizáróan az egyén szuverén döntésének kérdése.

Az eddigi elemzések alapján a civil társadalom legfontosabb résztvevőit a 3. ábrában foglalhatjuk össze:

³³ Ez olyannyira így van, hogy ha a megyei vagy fővárosi bíróság a nyilvántartásba vétel után jogi személyiségét elnyert alapítványt (vagy egyesületet) törli a nyilvántartásból, az az alapítvány (vagy az egyesület) megszűnését jelenti. Az alapítvány megmaradt vagyonáról is a bíróság dönt.

3. ábra: A civil társadalom és szereplői



A civil szféra Magyarországon

Magyarországon a civil szféra meglehetősen nehezen fejlődött ki. Míg a civil szervezetek a XX. század elején Európa nyugati végein valóságos és érdemi társadalmi kontrollt jelentettek, Közép-Európában más volt a helyzet. Nálunk az első világháború és a Trianon utáni kataklizma, majd pedig az 1920-as évekkel kezdődő Horthy-korszak nem volt a civil önszerveződések „melegágya”, nem is beszélve az ezt felváltó nyilas uralomról. A második világháborút követő - 1945-47-es – tiszavirág életű demokratikus újjáépítési törekvés sem adott érdemi alkalmat, lehetőséget a hazai civil társadalom megerősödésére.

A szocialista politikai-társadalmi-gazdasági berendezkedés nem tette lehetővé a civil társadalom önszerveződését. A szocializmus évtizedeiben a politika a valós társadalmi önszerveződések elnyomására, illetve kvázi-társadalmi szerveződésekkel való helyettesítésére törekedett. (Kucsera 2006, 7)

Központi elhatározásból természetesen megkívánták a társadalmi tevékenységet, a részvételt, ezeknek - többnyire a népfront vagy más társadalmi-politikai szervezet keretei között, és felügyelete mellett - a működési feltételeit is biztosították, viszont az öntevékenység, öncélú, autonóm közösségteremtés számára nem nyitottak kaput. A rendszer egyik paradoxona volt: hogyan lehet az „alulról jövő kezdeményezéseket” a hatalom ellenőrzése alá vonni, vagy pedig hogyan tud ilyeneket a hatalom megszervezni. (Bóhm 2002, 297) Ezen szervezetek a hatalom groteszk kreatúrái voltak, és bár – legalábbis papíron - a szabad önrendelkezés lehetőségeivel bírtak, ebből fakadó jogukat alig-alig gyakorolhatták. Az intézményrendszer – magától értetődően – meg szerette volna tartani ellenőrzését az ilyen jellegű mozgalmak felett. (Kiss 1987, 577)

Az alapítványokra a szocializmus évtizedeiben különösen nehéz idők jártak. A II. világháború után egyrészt a világtörténelem legnagyobb méretű inflációja nullázta le vagyonukat, másrészt az államosítások vették el ingatlanaikat. A magyar jogalkotás pedig a szovjet jogtudomány tételeit másolva jutott el odáig, hogy az alapítványokat - évtizedekre - egyszerűen kiiktatta a jogéletből. (Eörsi 1979, 277-280.)

Csak a hetvenes évek végén és a nyolcvanas években bukkantak föl újra a civil szerveződések hatalomtól, központi elhatározástól függetlenül, elsősorban az égető társadalmi feszültségek (szegénység, környezet-károsítás) enyhítésére.³⁴

Bóhm Antal szerint „A hatalom – ez már a gyengülő Kádár-rezsim ideje – zavarba jött, elbizonytalanodott, s egyre nehezebben tudta a mind bátrabban jelentkező állampolgári szerveződésekkel kezelni. (...) A központ ambivalenciája mindenesetre jól érzékelhető volt. Helyi szinten is gyakran tapasztalhattuk az elbizonytalanodást, az egyik kisvárosban a városi tanács nem tudta mitévő legyen a tőle függetlenül megszervezett

³⁴ Említésre méltó a környezet- és városvédő egyesületek színrelépése, melyek egyébként formálisan is megalakított szervezetek voltak.

városszépítő mozgalommal. Először arra hivatkoztak, hogy a helyi tanácsnak van ilyen, ezzel foglalkozó osztálya³⁵, máskor azzal érveltek, hogy nem szeretik a párhuzamokat, ezért kénytelen-kelletlen elfogadták a városszépítőket.” (Böhm 2002, 298)

Magyarországon a nyolcvanas évek közepétől indult fejlődésnek az „igazi” civil szféra. Egyre inkább előtérbe került és kiteljesedett a civil szervezetek világa, egyúttal fel- és elismerték a civil társadalom pótolhatatlan szerepét.

Hazánkban a valódi civil szféra intézményes és jogilag szabályozott kezdeteit, történeti kiindulópontját az államszocialista társadalmi és politikai rend válságához, az „agónia” utolsó éveire - jogi szabályozottságát pedig az alapítvány jogintézményének 1987-es életre keltéséhez³⁶, és az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényhez, továbbá az 1990-es Polgári Törvénykönyv módosításához - lehet kötni. (Kucsera 2006, 7)

A magyar nonprofit szektor kiteljesedése – a jogi és gazdasági szabályozások tekintetében – egy nagyon kedvező, kifejezetten liberális szabályozási környezetben indult meg. Ez megmutatkozott a szervezetek, különösen az alapítványok gyors számbeli növekedésében, de abban is, hogy a nonprofit szervezetek a társadalmi és a kulturális élet fontos, nélkülözhetetlen alkotóelemeivé váltak. Szinte e folyamat kezdetétől jelen voltak, s társadalmi szempontból is egyre nagyobb szerepet játszottak az oktatást, az iskolákat segítő alapítványok.³⁷

Magyarországon - jogrendünk változásával párhuzamosan - az elmúlt évtizedek folyamán a civil szervezetek életét irányító, befolyásoló jogszabályi környezet folyamatosan változott, bővült, de sajnos sokszor inkább csak véletlenszerűen; átgondolt, egységes rendszer kialakítására törekvő stratégiai szemlélet nélkül. A magyar szabályozás egyébként jellemző módon átemelte a számára mintául szolgáló eltérő európai modellek egyes részterületeit, és így egy sajátosan vegyes civil-nonprofit szabályozási környezet alakult ki.

³⁵ Akkortájt egyébként a társadalmi szervezeteket a helyi tanácsok VB titkárai, illetőleg az általuk kijelölt osztályok vették nyilvántartásba.

³⁶ A Polgári Törvénykönyv 1987-es Novellájával (az 1987. évi 11. sz. törvényerejű rendelettel).

³⁷ A Legfőbb Ügyészség Egylet-programjának adatai alapján.

Készült egy viszonylag jól használható egyesülési jogról szóló törvény, ugyanakkor az alapítványok megfelelő szabályozására mind a mai napig nem került sor. Ennek következtében jelent meg az egyetlen magyar precedens-jog, az alapítványi jog, melynek anyaga nem törvényszövegből és nem jogszabályokból, hanem legfelsőbb bírósági állásfoglalások és döntések százaiból hámozható csak ki. Az sem véletlen, hogy ennek következtében – már-már a jogállamiságot veszélyeztető módon - a joggyakorlat megyei bíróságokként eltérővé vált. A Legfelsőbb Bíróságnak jogegységi döntések tucatjaival kellett rendet tennie az egymásnak ellentmondó bírói döntések dzsungelében.³⁸ A közhasznú szervezetekről szóló törvény a maga kazuisztikájával, bürokratikus rendelkezéseivel tovább nehezítette a civil szféra mindennapi életét.

A megalkotott jogszabályok sokszor eredeti céljukkal éppen ellentétes hatást értek el, és sok területen inkább gyengítik, szétforgácsolják a szervezeteket és a civil szektort, már jól működő – mondhatni „bevált” – intézményeket (közhasznú társaság, közalapítvány) száműznek illetve neutralizálnak, ahelyett, hogy erősítenék azokat.

A civil szektor fejlődéstörténete

A magyarországi civil szektor, avagy a civil szféra történetét áttekintve az 1990-1991-es éveket az „alapítási láz” időszakának nevezi a szakirodalom. (Bíró 2002, 23-25; Kucsera 2006, 7) Ekkor igen nagy számban alakultak nonprofit szervezetek. Az alapítvány volt az a szervezeti forma, amely - az akkori szabályozásoknak köszönhetően - igen kedvező lehetőségeket biztosított a civilként tevékenykedni akaró személyeknek, közösségeknek, így az alapítványok száma ugrásszerű növekedésnek indult. Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy bár alapítványokat 1987-től lehet alapítani, csak 1989-től veszik őket a bíróságok nyilvántartásba. Elmondható, hogy nemcsak magánszemélyek, illetve cégek, hanem az állam - valamint az önkormányzatok - is leginkább ezt a formát választották a közfeladatok társadalmiasítására (ez utóbbi kör azután a közalapítványi szféra alapját fogja képezni). A kialakult támogatási rendszer kedvezett az alapítványok számára,

³⁸ Azt pedig, hogy ez milyen felemás eredménnyel sikerült, jól szemlélteti az, hogy egy alig két éves jogegységi döntést is hatályon kívül kellett helyezni. (2/2007. KPJD)

hiszen az adományozók csak az alapítványok számára nyújtott támogatásokat 100%-ban írhatták le adójukból.

A hazai civil szervezeti világ kialakulása második szakaszának tekinthető az 1991-től 1994-ig terjedő időszak, amely szakaszban már jóval szigorúbbá vált a jogi-pénzügyi szabályozási rendszer. (Bíró Endre 2003, 24-25) Az új szabályozás szerint a természetbeni adományok után járó adókedvezmények elvesztek, továbbá a társasági adót kiterjesztették a nonprofit szervezetekre is, és ekkor már csak 50%-ra korlátozták az alapítványok részére nyújtott támogatások után járó adókedvezmény mértékét. Ebben az időszakban az 1993. évi XCII. törvény alapján három új, Magyarországon addig nem létező nonprofit szervezeti forma került bele a Polgári Törvénykönyvbe, a közalapítvány, a köztestület és a közhasznú társaság (Kht), ezzel is tovább színesítve a hazai civil társadalmat, illetőleg a nonprofit szektort.

A harmadik szakaszként tartja számon a szakirodalom az 1995-1997 között történeteket. Ebben az időszakban az Országgyűlés ismét változtatott a civil szektorra vonatkozó törvényeken, és ez a módosítás döntően ismét a szigorítás irányába mutatott. Az alapítványoknak nyújtott támogatások után igénybe vehető adókedvezmény mértéke 30%-ra csökkent, bár a közalapítványoknak nyújtott vállalati adományok teljes összege leírhatóvá vált az adóalapból. (Bíró Endre 25-27) Ezen időszak jelentős eseménye volt a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény megalkotása, mellyel a szervezetek közhasznú tevékenysége vált a szabályozás alapjává. Az 1997-es évben – az 1996. évi CXXVI. törvény értelmében - megvalósult az állampolgárok rendelkezési lehetősége személyi jövedelemadójuk egy százalékával kapcsolatban.

A negyedik szakasznak az 1998-tól 2002-ig tartó időszak tekinthető, amely jelentős változásokat az utóbbi bő két esztendőben hozott a civil szféra számára. A Miniszterelnöki Hivatalban - a már 1998 óta működő szakmai stábot kibővítve - társadalmi kapcsolatokért felelős hivatal jött létre. (Bíró Endre 2003. 27-28) A 2001. év jogszabály-módosításai - a 2001. évi CVI., és a 2001. évi CXIV. törvény - olyan gyakorlati tapasztalatból származó problémákra reagáltak, mint az alapítói jogkör kérdése, illetve az úgynevezett „egy százalékos törvény” liberalizálása (ekktől a közhasznú szervezetek esetében már nem kell hároméves

működés a kedvezményezettség eléréséhez). A 2003. évi L. törvény megalkotásával és elfogadásával az Országgyűlés elismerte, hogy szükségserűvé vált a társadalmi szervezetek támogatásának biztosítása, így ezen okból a civil szervezetek számára átlátható, a mindenkori párt- és kormányzati politikától lehetőség szerint leginkább mentes forrás biztosítása érdekében létrehívta a Nemzeti Civil Alapprogramot (NCA).

Az Alapprogram létezésének-működésének célja – a törvény preambuluma szerint - a civil társadalom erősítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának elősegítése, a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony kialakítása, és munkamegosztás előmozdítása az állami, valamint az önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátása érdekében, továbbá feladata az, hogy a Magyarországon bírósági nyilvántartásba vett - nem állami és önkormányzati alapítású - civil szervezetek tevékenységéhez központi költségvetési támogatást biztosítson. (NCA.tv. Preambuluma)

A nonprofit szervezetek gazdasági mutatói dinamikusán nőttek az elmúlt években, hiszen a szektor bevétele 1993 és 2003 között meghatszorozódott. Míg korábban a hazai nonprofit szektor forrásainak növekménye egyértelműen az alaptevékenységből származó bevételek emelkedésének volt betudható, addig a harmadik évezred elején az állami (és önkormányzati) támogatások növekedése vette át a vezető szerepet, az alaptevékenységből származó bevételek csökkenése mellett. (NCA.tv. miniszteri indokolása, 1)

2006 egy újabb mérföldkő a civil társadalom fejlődésében. Sajnos, korántsem egyértelműen pozitív mérföldkő. Az államháztartási rendszer megújítása keretében, s a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele érdekében új közalapítványok létrehozását lehetetlenné tették, a még működő több mint másfélezer közalapítványra vonatkozó szabályozást a Ptk-ból törölték. Szinte már a jogállamiságot veszélyeztető helyzet állt elő azzal, hogy több mint másfélezer közalapítványra, mint jogi személyre vonatkozó, a működésüket, gazdálkodásukat és megszűnésüket érintő alapvető rendelkezések nem a Polgári Törvénykönyvben, hanem az államháztartásról szóló törvényt módosító törvény egy paragrafusában, annak hat bekezdésében nyertek elhelyezést³⁹. Nem volt igazán jó hír a civil szférának, hogy közhasznú

³⁹ 2006. évi LXXV. törvény 1.§. (1)-(6). bekezdés.

társaságot már csak 2007 júliusáig lehet alapítani. 2009 nyarán pedig a kht. eltűnik a hazai civil palettáról. Igaz, a Gt. módosításával többféle gazdasági társaság is működhet nonprofit jelleggel.

A XX. század végétől Magyarországon is egyre inkább előtérbe került és kiteljesedett a civil szféra, fel- és elismerték a civil társadalom pótolhatatlan szerepét. Ugyanakkor – részben a szektor jellegéből és szabályozásából fakadó diszfunkciók megjelenése, részben a mindenkori kormányzatok nonprofit szektorral kapcsolatos ambivalens magatartása következtében – egy ad hoc jellegű törekedés és főként a gazdasági szabályozások területén egy „lereagáló” attitűdű törvényhozói magatartás és mechanizmus formálódott ki a nonprofit szektor szabályozása területén. Ennek egyik ékes bizonyítéka, hogy több mint tíz év óta várát magára egy átfogó (a jogi és gazdasági szabályozásokat harmonizáló), valódi nonprofit törvény megalkotása.⁴⁰

A civil Magyarország és az Európai Unió

A nemzetközi és a közösségi jogban is kiemelt védelmet élvez az egyesülési és szólásszabadság⁴¹, ami a civil szervezetek létezésének alapja, és amelynek kiteljesedéséhez nélkülözhetetlen a civil szervezetek léte. A szólásszabadság és az ebből következő egyesülési szabadság védelmét számos nemzetközi dokumentum rögzíti, melynek Magyarország is részese, így elsősorban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948) és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye (1966).

Ez utóbbi – szemben az Egyetemes Nyilatkozattal – 135 ország által ratifikált kötelező érvényű, többoldalú szerződés.

⁴⁰ Itt is hangsúlyozzuk, hogy a disszertáció 2007-ben íródott!

⁴¹ A disszertáció jelen fejezete hangsúlyozottan az alapítványok társadalmi beágyazottságával, társadalomtudományi megközelítésével foglalkozik. Az ún. állampolgári szabadságjogok, a Római Szerződés (és a ráépülő módosítások) vonatkozó passzusai külön dolgozatok tárgyát képezhetik.

Felmerül a kérdés, miért és milyen jogszabályokat alkosson az állam egy erős, életképes és független civil nonprofit szektor érdekében Magyarországon?

A Világbank Kézikönyve⁴² szerint legalább hat fő érv szól amellett, hogy egy társadalomnak érdekében áll a civil nonprofit szektor létének és megerősödésének támogatása:

- az egyesülési és szólásszabadság megvalósítása,
- a pluralizmus és a tolerancia ösztönzése,
- a társadalmi stabilitás és a joguralom erősítése,
- a hatékonyság,
- a közszféra és a piaci szféra hiányosságaira adott válasz, és
- a piacgazdaság előmozdítása. (World Bank 2000, 10)

A civil nonprofit szektor ezen funkcióit a vezető nemzetközi és multilaterális szervezetek, mint az ENSZ, a Világbank, az Európa Tanács vagy az Európai Unió egy sor dokumentumban elismerik. Ezek közül is kiemelésre érdemes az ENSZ nemrég elfogadott jelentése az ENSZ és a civil társadalom kapcsolatáról.

Mindemellett Magyarország számára az Európa Tanács tagjaként a legfontosabb vonatkozó kötelező érvényű szerződés az Európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950), melyet hazánk 1993-ban hirdetett ki. Ennek az egyezménynek a 10. szakasza a szólásszabadságot, a 11. szakasza pedig az egyesülési szabadságot rögzíti; emellett létrehozta az Európai Emberi Jogok Bíróságát, mely az egyezményben rögzített jogok érvényre juttatására felállított nemzetközi testület.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 1995 szeptemberében a Vogt kontra Németország ügyben hozott – sokszor hivatkozott - korszakos jelentőségű döntésében mutatott rá arra, hogy egy demokratikus államnak fontos kritériuma a személyes vélemény védelme, a gyülekezés és egyesülés szabadsága. (Berger 1999, 506-509) Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezen ítéletével kimondta az egyesülési szabadság gyakorlásába való beavatkozás tilalmát.

⁴² World Bank's Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations

Magyarország 2004 májusa óta az Európai Unió teljes jogú tagállama, és ennek a ténynek a hatása témánk szempontjából sem mellékes. Egy meglehetősen hosszú csatlakozási – és jogharmonizációs – folyamat végére került pont 2004. május elsején.⁴³

A Magyar Köztársaság, mint modern, demokratikus jogállam és az Európai Unió tagja, elismeri a civil társadalomnak és szervezeteinek kiemelkedő szerepét a demokrácia kiteljesedésében és a társadalmi jólét megteremtésében. (Bullain 2004, 12)

Különösen fontos, hogy a kormány és a törvényhozók a civil társadalom szervezeteire vonatkozó jogszabályokat a jogállamiságra és az Európai Unióhoz való csatlakozásra tekintettel vizsgálják felül, és az indokolt reformokat indítsák el. (Bullain 2004, 12)

Azonban még az Európai Unió sem határozta meg azokat a követelményeket, melyek a civil társadalom jogi szabályozásának - különös tekintettel a csatlakozó államok jogharmonizációs kötelezettségére - megkerülhetetlen elemeit jelentenék.

Az Európai Unióban a nem-kormányzati szervek⁴⁴ képviselőit a döntéshozatal folyamatában hagyományosan a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSzB) látja el, amelynek működése, tevékenysége a Római Szerződésnek a társadalmi párbeszédéről szóló passzusán alapul.

Mind az Európai Unió 1993-as Maastrichti Szerződéshez, mind pedig az 1997-es Amsterdami Szerződéshez csatolt nyilatkozatok több ízben is utaltak a civil szervezetek szerepére, valamint a velük folytatott párbeszéd fokozódó jelentőségére. Külön is kiemelendő a Maastrichti Szerződéséhez csatolt 23. számú Nyilatkozat a jótékonyági szervezetekkel való együttműködésről, és az Amsterdami Szerződéshez csatolt 38. számú nyilatkozat az önkéntes szervezetek tevékenységeiről⁴⁵, valamint az EU Fehér könyve az európai kormányzásról. Az Unió szerződésekbe (illetőleg nyilatkozatokba) foglalt alapelvei – az ún. elsődleges jog – ma még a joggyakorlatban nem érezhetők oly erősen,

⁴³ Lásd bővebben: Sipos László: Jogharmonizáció az uniós joganyaggal (In: Európa és a magyar közigazgatás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1999. 167-176. p.; valamint Ügyészek Lapja, 1999/4. 37-48. p. Később megjelent Sipos László: Jogharmonizáció és fogyasztóvédelem című tanulmánykötetében is. Örökségünk Könyvkiadó, 2014.)

⁴⁴ Közkeletű angol rövidítéssel: NGO-k.

⁴⁵ Az Európai Közösség Bizottságának (Brüsszel) 1997. június 6-i Közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában (Teljes szövegét közli: Sz. Tóth János 2001)

mint a másodlagos jogforrások, a tárgyi és személyi hatállyal bíró rendeletek.⁴⁶

Végül, az Európai Unió készülő Alkotmánya, az Unió demokratikus életét tárgyaló VI. fejezetében külön szakaszban foglalkozik a részvételi demokrácia alapelveivel⁴⁷, valamint a szociális partnerek, köztük a civil szervezetek és az Európai Unió közötti dialógussal⁴⁸. (Bullain 2004, 13-14)

A civil szervezetekkel kapcsolatos kérdések az ezredfordulótól egyre nagyobb figyelmet kaptak az Európai Unióban. 2000 elején az Európai Bizottságban (EB) - a Bizottság Főtitkárságának koordinálásával – egy a konzultáció rendszeréről és a civil szervezeteknek nyújtott támogatások rendjéről szóló vitairat született, majd 2001 júliusában az Európai Bizottság - az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvében – már az állampolgárokkal és társadalmi szervezeteikkel történő kapcsolat szorosabbra fűzéséről szolt. Ennek hatása, a párbeszédkészség érződött a Nizzai Szerződés vonatkozó passzusain, továbbá a Konvent társadalmi és szakmai párbeszédforumainak működésén is, ugyanakkor az EU társadalmi párbeszédképességének elégtelen mivolta mutatkozott meg az Alkotmányos Szerződés tervezetével kapcsolatos sorozatos kudarcaiban. (Bíró Endre 2003, 8-21; Kucsera 9-10)

„A demokratikus intézményeknek és az állampolgárok képviselőinek mind a tagállamok, mind az Európai Unió szintjén módjukban áll és kötelességük megpróbálni kapcsolatot teremteni Európa és annak polgárai között. Ez a hatékonyabb és megfelelőbb politikák alapfeltétele.” – fogalmaz az Európai Unió Fehér könyve. (Európai Közösség Bizottságának közleménye 2002. 3)

A Fehér Könyv több változtatást is javasolt.⁴⁹ A legfontosabbakat az alábbiak szerint rögzíthetjük:

- Az Uniónak meg kell újítania a közösségi módszert: új, nem „fentről lefelé” történő megközelítésmód alkalmazásával és politikai

⁴⁶ Így van ez annak ellenére, hogy keresetet lehet rájuk alapítani.

⁴⁷ Az Európai Unió Alkotmánya VI. cím 46. szakasz.

⁴⁸ Az Európai Unió Alkotmánya VI. cím 47. szakasz.

⁴⁹ Itt is megjegyzendő, hogy a hivatkozott Fehér Könyv nem jogforrás, arra keresetet alapítani nem lehet. Ám mint javaslat - feladatokat és irányokat kijelölő dokumentum - elemzésre feltétlenül érdemes.

eszköztárának hatékonyabb, nem jogalkotási eszközökkel történő kiegészítésével.

- Nagyobb arányú részvételre és nyitottságra van szükség. Függetlenül attól, hol és hogyan készítik elő és alkalmazzák az EU-politikát, a módszerek nyitottabbnak, könnyebben kivihetőnek és érthetőbbnek kell lennie.

A Fehér Könyv a Bizottságra is több feladatot ró. A Bizottságnak naprakész, online információt kell szolgáltatnia a politika előkészítéséről a döntéshozatal minden szakaszában, rendszeresebb párbeszédet kell kialakítania a regionális és helyi kormányzatok képviselőivel a nemzeti és az európai civil szervezeteken keresztül a politika kialakításának korai szakaszában. A Bizottság rugalmasabbá kell hogy tegye a közösségi jogszabályok megvalósítását a regionális és helyi feltételek figyelembe vételével, ki kell alakítania és közzé kell tennie az EU-politikáról folytatott konzultáció minimális normáit.

A Bizottság a minimális normákon túlmenően az egyes kiválasztott területeken partnerségi megállapodásokat hoz létre, amelyekben kötelezettséget vállal további konzultációk folytatására, amennyiben a konzultációban részt vevő szervezetek még több garanciát adnak a nyitottságra és a reprezentativitásra.

Kívánatosnak és szükségesnek tartja a Fehér Könyv a szorosabb együttműködést a regionális és a helyi kormányzatok, valamint a civil társadalom között. Ennek megvalósulásáért azonban már a tagállamok viselik az elsődleges felelősséget. (Európai Unió, 2002. - A civil nonprofit szektort érintő részek)

A magyarországi civil szervezetek egy csoportja pedig „Magyarország jövője elválaszthatatlan az Európai Unió jövőjétől” címmel állásfoglalást készített és hozott nyilvánosságra az Európai Bizottság „Fehér Könyv az európai kormányzásról” című dokumentumáról. Az állásfoglalás egy 2002. március 19-én Budapesten tartott nagyszabású, nyílt tanácskozáson készült.

A konzultációs folyamatban részt vevő magyarországi civil szervezetek álláspontját a következőképpen összegezzük:

1. A magyarországi civil szervezetek üdvözlik azt a lehetőséget, hogy unióbeli partnereikkel egyenlő alapon véleményt mondhatnak az

Európai Bizottság „Fehér Könyv az európai kormányzásról” című dokumentumáról, és részt vehetnek a tartalmáról folytatott nyílt vitában.

2. A dokumentum és a napjainkban Európa jövőjéről folytatott vita egyik fontos feladata az, hogy tisztázza: milyen irányban fejlődjön az újabb bővítés küszöbén álló Európai Unió, milyen legyen az európai integráció jövője.

3. Azt a megközelítést támogatják, amely szerint az Európai Unió további demokratizálásához elengedhetetlen feltétel az állampolgárokkal folytatott folyamatos és érdemi párbeszéd. Ebben a civil szervezetek nélkülözhetetlen szerepet játszanak.

4. Különös jelentőséggel bír ez a párbeszéd az EU-ba felvételüket kérő országok esetében, ahol a civil szervezetek fontos szerepet játszanak a társadalmi folyamatok alakításában, a demokrácia megerősítésében. Ezzel párhuzamosan aktívan közreműködnek az európai integrációval kapcsolatos információk széles körű terjesztésében és a társadalom felkészítésében. Ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy az európai integráció jövőjéről jelenleg is folyó vita nem akadályozhatja az Európai Unió 2004-re tervezett kibővítését.

5. A jó kormányzást meghatározó öt alapelvvel: nyíltság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia egyetértünk, azonban a jelenlegi uniós gyakorlat alapján úgy látjuk, jelentős erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy mindez ne csak politikai szándék maradjon, hanem a gyakorlatot is jellemezze.

6. A részvétel elvének gyakorlása többek között azt jelenti, hogy a civil szervezetek rendszeresen véleményt nyilváníthatnak, javaslatokat tehetnek az Európai Uniót érintő kérdésekről. Ezért a magyarországi civil szervezetek fontosnak tartják a konzultációk rendszerének, eljárás módjának 2002 végéig történő újraszabályozását, mely megerősíti az Európai Bizottság együttműködési készségét, és meghatározza a folyamat valamennyi szereplőjének lehetőségeit és felelősségét.

7. Ugyanakkor nem tartják szükségesnek, hogy az Európai Bizottság és a civil szervezetek közötti kapcsolatokat ún. akkreditációs rendszer bevezetésével szabályozzák. Az együttműködés formái legyenek rugalmasak, és abban az európai szinten működő civil ernyő-szervezetek mellett kapjanak helyet a nemzeti szinten működő reprezentatív civil szervezetek, struktúrák is.

8. A civil szervezetekkel való együttműködés számos sajátos vonással rendelkezik. Az Európai Bizottságtól az állásfoglalás azt várja,

hogy tartsa tiszteletben a civil szervezetek önállóságát, sokszínűségét, és a kapcsolattartásban vegye figyelembe ezen szervezetek belső demokráciáját, törvénytiszteletét és átláthatóságukat.

9. A civil véleménynyilvánítás fontos alaptétele a megfelelő tájékozottság. Ezért azt várják az Európai Bizottságtól, hogy (a) dokumentumai nyilvánosak legyenek, azokhoz korlátozás nélkül lehessen hozzáférni.

10. A magyarországi civil szervezeteknek fontos, hogy a jó kormányzás öt alapelve⁵⁰ különböző szinteken, így a magyar gyakorlatban is következetesen érvényesüljön. Az európai színvonalú kormányzásnak ugyanis a demokratikus hatalomgyakorlás felel meg. A Fehér Könyvben megfogalmazott alapelvek alkalmazása jelentős mértékben segíti a magyarországi civil társadalom fejlődését is.

11. Az állásfoglalás üdvözli, hogy a Fehér Könyvben megfogalmazottakkal összhangban a Konvent és az ahhoz kapcsolódó Fórum munkájába a magyarországi civil szervezetek is bekapcsolódhatnak. A lehetőséggel élni kívánnak. Ennek jegyében nemzeti szinten „Civil Fórum az európai integrációért” elnevezéssel nyitott hálózatot hoznak létre, melynek munkájában minden érdeklődő magyarországi civil szervezet részt vehet. Az integrációs törekvéseket a közeljövőben Brüsszelben megnyíló magyar civil iroda is segíti. Mindezzel is kifejezésre kívánjuk juttatni, hogy az európai integráció ügye nemcsak a kormányoké, politikusoké és szakértőké, hanem az egész magyar társadalomé.

12. Javaslatként fejti ki az állásfoglalás, hogy kerüljön sor a civil szervezetek szervezett módon történő bevonására az EU Elnökségek munkájába és a Kormányközi Konferencia előkészítésébe.

13. Támogatják, hogy az EU Alapvető Jogok Chartája legyen jogilag kötelező érvényű, és szorgalmazzák, hogy az abban foglaltakat a magyar Országgyűlés fogadja el. (Márkus Eszter 2002, 14-15.)

Az Európai Unió 2001. decemberi csúcstalálkozóján fogadták el az ún. Laekeni Nyilatkozatot, amely rendelkezett a Konvent és az ahhoz kapcsolódó Fórum létrehozásáról. A Konvent célja annak az intézkedéssorozatnak a kimunkálása, amely lehetővé teszi, hogy az új tagokkal kibővült Európai Unió eredményesebben és „állampolgáribb”

⁵⁰ Lásd az 5. pontot.

módon működhessen. A Konvent munkáját segíti a Fórum, amelynek alapvető célja a civil társadalom véleményének és javaslatainak továbbítása a Konvent tagjaihoz. A Fórum a 2002. február 28-i megalakulást követően azonnal szorgalmazni kezdte, hogy a civil szervezetek pedig javaslatokkal és állásfoglalásokkal „bombázzák” a Konventet.

A magyarországi civil szervezetek Európai Unió jelenlétének szervezése - ma még jórészt intézményesültség és jogszabályi legitimáció nélkül - mintegy „mozgalmi alapokon” kezdődött meg.

Ennek egyik állomásaként a 2002 áprilisában megalakult „Civil Fórum az Európai Integrációért” összefogás elhatározta az azóta már megvalósult brüsszeli magyar civil iroda felállítását.



A felhasznált irodalom⁵¹

- ÁCSNÉ MOLNÁR JUDIT (1998): *Non-profit törvény és a kedvezmények*. Budapest, Noviring Kft.
- ÁGH ATTILA (1987): *Védekező társadalom*. Magyar Tudomány 1987. 1. sz.. 1-14. p.
- BALOGH ESZTER - BULLAIN NILDA - SIMON ILDIKÓ (szerk.) (1997): *Egymás jobb megértése felé (Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról Magyarországon)*. Budapest, A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány.
- BARTAL ANNA MÁRIA (2005.): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég Kiadó.
- BERGER, VINCENT (1999): *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Budapest, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány – Külügy-minisztérium.
- BIHARI MIHÁLY (1989): *Politikai rendszer és demokrácia*. Budapest, ELTE.
- BÍRÓ ENDRE (2002): *Nonprofit szektor analízis*. Budapest, EMLA Egyesület.
- BŐHM ANTAL (2002): *Politikai integráció lokális szinten*. In: Bayer József (szerk.): *Politika és társadalom*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 297-302. p.

⁵¹ A disszertáció e fejezetéhez felhasznált fontosabb irodalom jegyzéke.

- EMBERI JOGOK KÖZPONTJA, GENF (1988): *Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye*. New York, Egyesült Nemzetek Szervezete.
- EÖRSI GYULA és mások (1979): *Kötelmi jog – Különös rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (1996): *Tanítani és tanulni. A kognitív társadalom felé*. Budapest, Munkaügyi Minisztérium.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (1998): *Közlemény az önkéntes szervezetek és alapítványok erősítéséről Európában*. Budapest, Budapesti Európa Ház.
- EURÓPA TANÁCS (1996): *Európa Tanács Emberi Jogi Dokumentumai*. Budapest, Európa Tanács.
- EURÓPA TANÁCS (1999): *Európa Tanács válogatott egyezményei*. Budapest, Európa Tanács.
- FOGARASI JÓZSEF (szerk.) (1999): *Európa és a magyar közigazgatás – IV. Országos Közigazgatási Napok 1999*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- FOLTÁNYI ZSUZSA (2004): *Bevezetés a nonprofit jogi reform koncepcióhoz*. In Bullain, Nilda: *Civil jövőkép*, Budapest, Ökotárs Alapítvány, 9-11. p.
- FÜLÖP SÁNDOR (2006): *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata*. Budapest, EMLA Egyesület.
- IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (2003): *A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény miniszteri indokolása*. Budapest, Igazságügyi Minisztérium.
- JENKINS, ROBERT M. (1997): *A nonprofit szféra és a politikai rendszer kapcsolata Magyarországon*. In Balogh Eszter és mások (szerk.): *Egymás jobb megértése felé – Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról Magyarországon*. Budapest, A Civil Társadalom Fejlesztéséért Alapítvány, 7-14. p.
- JUHÁSZ LÁSZLÓ (2000): *Az Európai Unió közösségi joga*. Budapest, BKÁE Világgazdaságtan tanszék.
- KEANE, JOHN (2000): *A civil társadalom*. Budapest, Typotex Kiadó.
- KISS MARGIT RITA (1987): „Civil” és „más” társadalmak. *Magyar Tudomány*, 1987. 7-8. sz. 574-580. p.
- KONDOROSI FERENC (1998): *Civil társadalom Magyarországon*. Budapest, Politika + Kultúra Alapítvány.
- KONDOROSI FERENC - KONDOROSI LÁSZLÓ - LUKÁCS ÉVA (2005): *Jogaink – korlát a szabadságban*. Budapest, Acta Humana Emberi Jogi Alapítvány.
- KUCSERA TAMÁS GERGELY (szerk.) (2006): *Kézikönyv civileknek*. Budapest, Náfiore Kiadó.
- KUTI ÉVA (szerk.) (1992): *A nonprofit szektor szerepe Magyarországon*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.
- KUTI ÉVA (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak?* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.

- LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG (1990-2007/a): *Bírósági Határozatok*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG (1990-2007/b): *Közigazgatási Kollégiumi Állásfoglalások*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG (2004-2007): *Jogegységi Döntések*. Budapest, Legfelsőbb Bíróság.
- LOMNICI ZOLTÁN (1998): *Az alapítványok és közalapítványok kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC.
- LŐRINCZ LAJOS (szerk.) (2000): *Európai Unió és a magyar közpolitika*. Budapest, BKÁE.
- MÁRKUS ESZTER (szerk.) (2002): *Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. Budapest, NOSZA Projekt.
- MÁRKUS ESZTER (2006): *A NOSZA-projekt*. In: Fülöp Sándor: *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata*. Budapest, EMLA, 3-4. p.
- MÁRKUS MÁRIA (1992): *A szükségletek politizálódása, szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom*. Szociológiai Szemle, 1992. 3. sz. 43-54. p.
- NEMES ANDRÁS (1994): *Az alapítványi jog változásai*. Jogtudományi Közlöny, 1994. 3. sz. 135-140. p.
- SALAMON, LESTER M. – SOKOŁOWSKI, S. WOJCIECH – LIST, REGINA (2003): *Global Civil Society An Overview*. Center for Civil Society Studies – Institute for Policy Studies. Baltimore, The Johns Hopkins University.
- SZABÓ MÁTÉ (1985): *Zöldek, alternatívok, környezetvédők*. Budapest, Gondolat Könyvkiadó.
- SZABÓ MÁTÉ (2000): *Globális civil társadalom?* Budapest, Villányi úti könyvek.
- SZOCIÁLIS ÉS MUNKAÜGYI MINISZTERIUM (2006): *A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei*. 2006. október 19. Budapest, SZMM.
- WORLD BANK (2000): *World Bank's Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*. Washington D. C., ICNL.

Az alapfogalmakról, és az alapítványok színrelépéséről⁵² (2007)

A témánk szempontjából legfontosabb fogalmak definícióit az alábbiakban vesszük sorra.

Az alapítvány

Az alapítvány önálló jogi személy, amely az alapító okirat által megjelölt tartós közérdekű cél megvalósításához szükséges vagyonnal rendelkezik, azzal önállóan gazdálkodik. (Báthory-Falus 1997, I. 45)

A közalapítvány

A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az országgyűlés, a kormány, vagy a helyi és kisebbségi önkormányzat közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hozott létre. (A Polgári Törvénykönyv legális definíciója⁵³)

A kutatási eredményekről

Elemzéseink során szándékoltan nem a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által közzétett, hanem a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztályának Egylet-programjából való – és többnyire még nem publikált - adatokkal dolgoztunk. Tettük ezt azért, mert az egyébként széles körben idézett és elemzett KSH-adatok, táblázatok csupán az egyes civil szervezetek önkéntes beállításain alapulnak, s ily' módon szervezetek ezrei⁵⁴ nem is szerepelnek benne.

⁵² A tanulmány „Az alapítványok joga” című egyetemi kari jegyzet számára készült, mely a Debreceni Egyetem Egészségügyi Kari Jegyzetek sorozat 13. köteteként látott napvilágot. (Az alapítványok joga, Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2008.)

⁵³ A Polgári Törvénykönyv 2006. augusztus 24-ével hatályon kívül helyezett 74/G § (1) bekezdése szerint.

⁵⁴ Különösen szembetűnő a különbség az alapítványok és az egyesületek esetében.

Earl Babbie írja, hogy „a meglévő statisztikák elemzése nagy mértékben maguknak a statisztikáknak a minőségén múlik, hogy pontosan mérik-e azt, amit az állításuk szerint mérnek”. Maga is rámutat, hogy „a tekintélyes kormányzati statisztikai táblázatok néha nagyon pontatlanok”. (Babbie 1995, 361) A nagyfokú látencia pedig az adatállomány hitelességét, illetőleg alkalmazhatóságát alapjaiban kérdőjelezi meg.⁵⁵

Kutatási témánk szempontjából különösen érdekes a magyarországi alapítványok számának alakulása.⁵⁶ Az alapítványok fejlődése e vonaldiagram szerint folyamatosnak látszik.

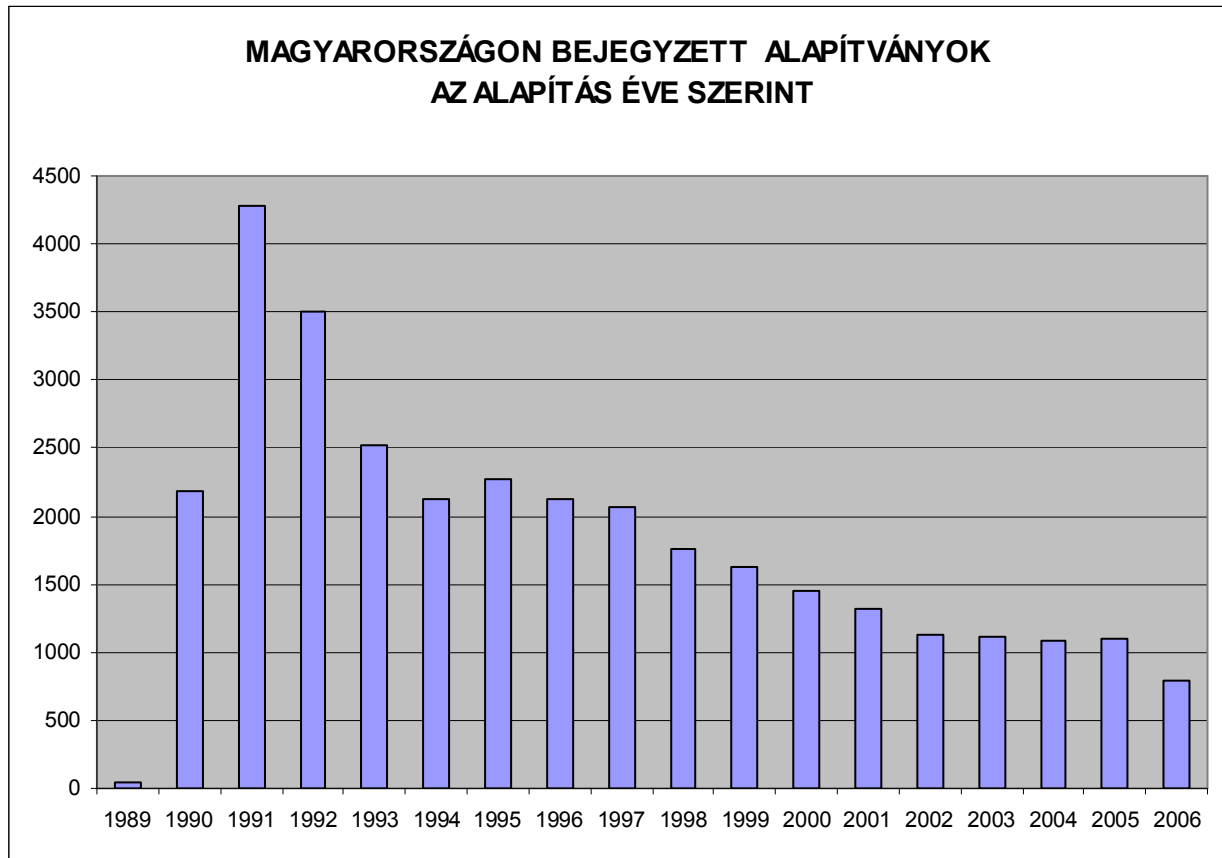
Ezt szemlélteti a 4. ábra:



⁵⁵ Törvényességi felügyeleti, működés-felügyeleti vizsgálataik során az ügyészek évente százszámra nyújtanak be intézkedéseket amiatt, hogy a már jogi személyként a bíróságon bejegyzett alapítványok a KSH-hoz, de olykor még az APEH illetékes igazgatóságához sem jelentkeztek be.

⁵⁶ Az Egylet-program adatbázisai alapján.

A Magyarországon évente bejegyzett alapítványok számának alakulását az 5. ábra szemlélteti.



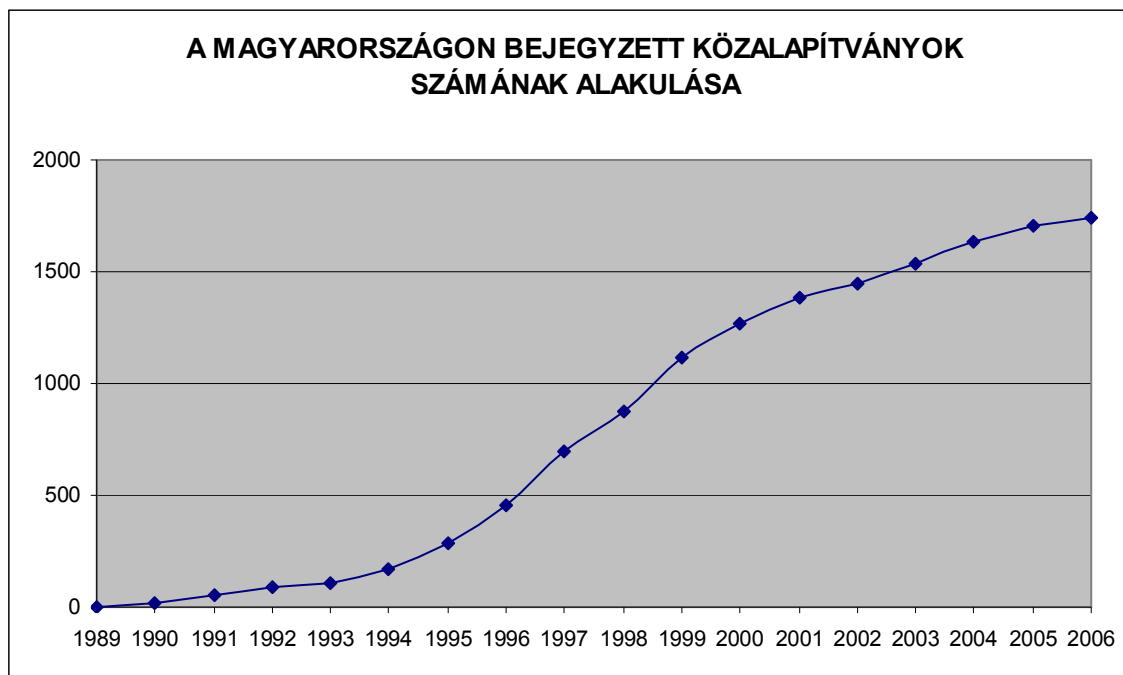
Az egyesületekkel szemben az alapítványok esetében csakis új alapításokról beszélhetünk, hiszen csupán a nyolcvanas évek legvégétől lehetett - tartós és közérdekű célra – alapítványt létrehozni.

Láthatjuk, hogy a kezdeti nagy „alapítási láz” (Kucsera 2006, 7) a kilencvenes évek második felétől folyamatosan alábbhagyott, az ezredforduló után az új alapítások száma évi ezer körül stabilizálódott.

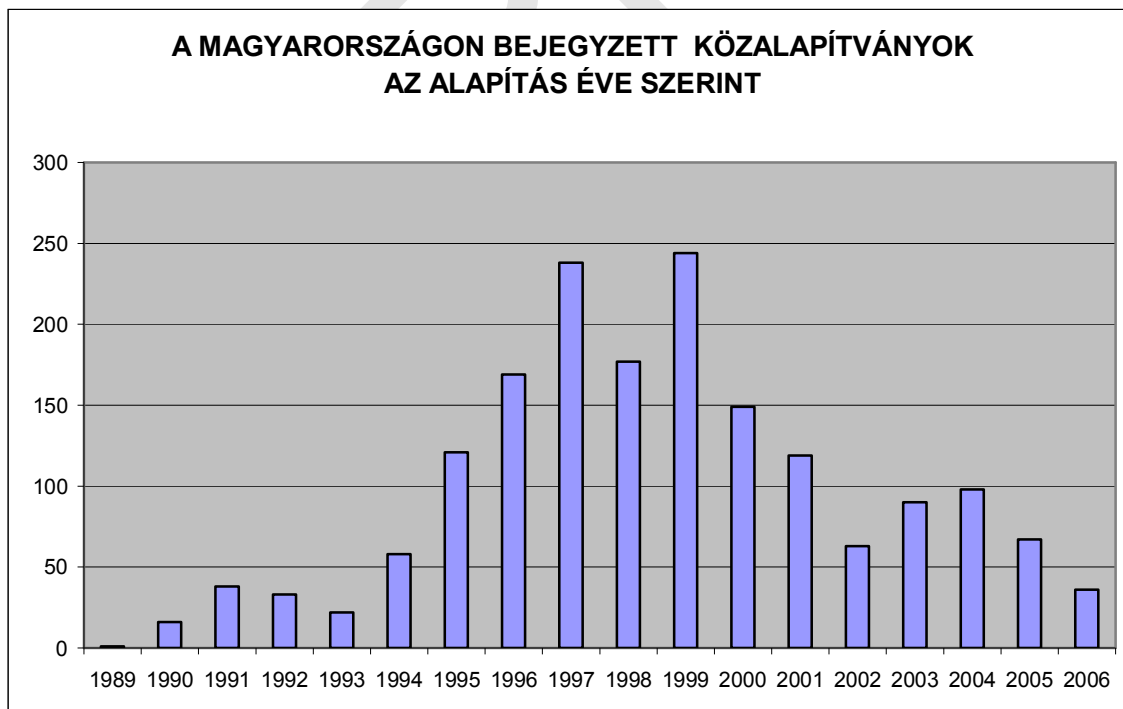
2006. november végéig pedig már meg is szűnt 5420 alapítvány⁵⁷.

⁵⁷ Az Egylet-program adatbázisai alapján.

A bejegyzett közalapítványok száma az alábbiak szerint alakult.⁵⁸
6. ábra



A Magyarországon évente⁵⁹ bejegyzett közalapítványok számának alakulását⁶⁰ a 7. ábra szemlélteti.



⁵⁸ Az Egylet-program adatbázisai alapján.

⁵⁹ Az 1994 előttiak csak később alakultak át közalapítvánnyá.

⁶⁰ Az Egylet-program adatbázisai alapján.

Az 1994-től alapítható - közfeladatokat ellátó - közalapítványok esetében is szignifikáns, hogy az 1997-1999 közti alapítási „boom” után a közalapítvány-alapítás üteme már lényegesen csökkent. A 2006. augusztus végén hatályba lépett, az államháztartásról szóló törvényt (Áht.) módosító 2006. évi LXV. törvény rendelkezéseinek megfelelően pedig véglegesen meg is szűnt.

Összességében megállapítható, hogy

- a magyar nonprofit szektor - és benne az alapítványok világa - egy megszakított fejlődés és egy részlegesen szervesnek mondható intézményesülés után született újjá;
- a nonprofit szervezetek, elsősorban az egyesületek, majd az alapítványok nem a rendszerváltozás következményeként jöttek létre, hanem azok előkészítői voltak;
- Magyarországon a valódi piaci és a nonprofit szektor csaknem egy időben, egymást feltételezve alakult és fejlődött.

A nonprofit szektor magyar modellje – ahogyan arra Bartal Anna Mária is rámutatott – nem egy tudatos koncepció alapján alakult ki, hanem sokkal inkább a kormányzati politikákat befolyásoló különböző politikai és szakértői csoportok befolyását tükrözte (Bartal 2005, 212-213)

A hazai civil szervezeteknek, alapítványoknak és egyesületeknek jelenleg kettős történelmi tehertétel, hogy a magyar (polgári) társadalom európai mércével mérve kevésbé fejlett mivoltának, és a globalizált jelzővel oly gyakran illetett világtársadalomnak az igényei, illetőleg elvárásai mellett „önszervező létmódjukban” kell(ene) megfelelni a kor kihívásainak. (Kucsera, 2006. 7-10) Ez pedig a nem mindig civilbarát jogi környezettel és a meglehetősen szűkös anyagi háttérrel nem kis feladat. Mondhatjuk, igazi kihívás.



Felhasznált irodalom

- BABBIE, EARL (1995): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó.
- BARTAL ANNA MÁRIA (2005.): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest, Századvég Kiadó.
- BÁTHORY ZOLTÁN - FALUS IVÁN (főszerk.) (1997): *Pedagógiai Lexikon I-III*. Budapest, Keraban Könyvkiadó.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2001): *Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000. évkönyv*. Budapest, KSH.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2006/a.): *Magyar Statisztikai Évkönyv 2005*. Budapest, KSH.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2006/b.): *Területi Statisztikai Évkönyv 2005*. Budapest, KSH.
- KUCSERA TAMÁS GERGELY (szerk.) (2006): *Kézikönyv civileknek*. Budapest, Náfiore Kiadó.
- LEGFŐBB ÜGYÉSZSÉG (1989-2007): *Statisztikai jelentések*. Budapest, Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztály.
- LEGFŐBB ÜGYÉSZSÉG (2006-2007): *Egylet-program adatbázisa*. Budapest, Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztály. továbbá
- A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Aht.)

A KÖZALAPÍTVÁNYRÓL ÉS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK PROBLÉMÁIRÓL⁶¹ (1994)

Bevezetés

A közalapítvány még meglehetősen újnak számító jogintézmény, jóllehet jogtörténeti előképei évezredekig visszavetíthetők, egészen a folyóköz (Mezopotámia) társadalmainak jogrendszereiig. Írásomban – csak a fejlődés irányát érzékeltetve – megkísérlem felvillantani a (köz)alapítvány fejlődésének legjellegzetesebb lépcsőfokait, külön is hangsúlyozva a magyar jogrendszerbeli sajátosságokat.

A (köz)alapítvány, mint jogintézmény története

Legelőször vessünk egy pillantást az alapítvány és a közalapítvány történetére. A közalapítványok, illetőleg az e fogalomnak többé-kevésbé megfelelő rokonintézmények az egyetemes jogtörténetben több ezer éves múltra tekinthetnek vissza. Az első ismert közalapítványok Mezopotámiában működtek. A sumér-akkád jogrendszerben például közalapítványi formában történt gondoskodás az árvákról. A közalapítványi jogra vonatkozóan az ékiratos családi jogban is találunk feljegyzéseket. A (köz)alapítvány intézménye nem volt ismeretlen a görög poliszokban sem, de az alapítványi jog valamiféle kodifikációjára a klasszikus római jogban került sor.

A fennmaradt források szerint a városi képviselő-testületek (magisztrátusok) által létrehozott (köz)alapítványok már az ókorban is ismertek voltak, s a középkori városi társadalmakban is találunk erre utaló adatokat.

⁶¹ Az 1995-ös országos Kozma Sándor tudományos pályázaton első díjat nyert pályamű. A tanulmány később megjelent az *Ügyészek Lapja* 1996. évi 4. számában, a 9-20. oldalon.

A feudális társadalmakban az alapítványok működtetésében a (római katolikus) egyház volt a meghatározó. Az egyház javát szolgáló, kegyes célú alapítványok túlsúlya majd ezer éven át érvényesült. A polgári fejlődéssel együtt az alapítványoknak – e sajátos jogi személyiséggel felruházott és kezelő szerv által működtetett vagyontömegnek – valóságos reneszánsza következett be.

A reformáció eredményeként csökkent a katolikus egyház szerepe, a polgárosodás és vagyonosodás kapcsán más hatóságoknál és szervezeteknél is tehettek alapítványokat. A polgári társadalmak polgári törvénykönyveikben, illetőleg ahhoz kapcsolódva szabályozták az alapítvány, illetőleg a közalapítvány intézményét.

Magyarországon az alapítványi jog kodifikációs szabályozására 1928-ban tettek kísérletet. A magánjogi törvénykönyv javaslatát (MTJ) az akkori igazságügy miniszter 1928. március hó 1. napján terjesztette az Országgyűlés Képviselő Háza elé. Jóllehet az 1931:XXII. tc. a törvényhozási tárgyalásáról rendelkezett, az MTJ-t sosem fogadták törvényként el. Az MTJ. 82. §-a szerint: „Alapítvány akkor jön létre, ha valaki tartós célra úgy rendel vagyontárgyakat, hogy a vagyontárgyak megfelelő szervezet kezelésében önálló vagyonként az alapítványt, mint személyt illessék.”

Az alapítványok annak a kormányhatóságnak főfelügyelete alatt álltak, melynek ügykörébe – céljuk természete szerint – tartoztak. (MTJ. 93. § (1) bekezdés). A joggyakorlatban ismerték a közalapítvány fogalmát is. A közalapítványt közhatóság létesítette és támogatta. A közalapítványok – valamint a közintézetek – jogállását külön jogforrások szabályozták.

A II. világháború alatt, s az azt követő hiperinfláció miatt sok alapítványi vagyon enyészett el, következésképpen ezen alapítványok működése is lehetetlenné vált. Az alapítványokra vonatkozó kérdések szabályozásáról szóló 1949. évi 2. számú törvényerejű rendelet részletesen taglalta – a fentiekre is tekintettel – az alapítványok megszűnését, megszüntetését, megosztását és egyesítését. Az alapítványok létesítését az alapítvány célja szerint érdekelt miniszter

jóváhagyásától tette függővé. Az alapítványok működőképességét azzal kívánta garantálni e törvényerejű rendelet, hogy az alapítvány létesítéséhez legalább tízezer forint volt szükséges. (Ez annak idején nagyon komoly vagyoni értékhatárt jelentett.)

Az első – ténylegesen elfogadott – magyar polgári törvénykönyv az 1959. évi IV. sz. törvény (Ptk.) az alapítványt nem szabályozta. Gyakorlatilag ezzel az alapítvány intézménye évtizedekre száműzetett a magyar polgári jogból. Magánszemélyek vagyonának közérdekű célra való rendelkezését a közérdekű kötelezettségvállalás intézményével próbálta lehetővé tenni. A Ptk. 593. § (1) bekezdése szerint: „Magánszemélyek és jogi személyek kötelezettséget vállalhatnak, hogy általuk meghatározott közérdekű célra ingyenesen vagyoni szolgáltatást teljesítsenek.”

A kodifikáció alapítványellenességét a szocialista polgári jogtudománynak az alapítvánnyal, mint jogi személyiséggel felruházott vagyontömeeggel szembeni bizalmatlansága is indokolta. A Ptk. 597. §-a egyenesen azt mondta ki, hogy a jövőben tett alapítvány-rendelést közérdekű célra való kötelezettségvállalásnak kell tekinteni. A polgári törvénykönyvet életbeléptető 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) szerint a Ptk. hatálybalépésekor még fennálló (működő) alapítványokra a korábbi jogszabályokat kellett alkalmazni. A Ptké. 96. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte az 1949-es alapítványi tvr. bizonyos szakaszait, így már csak az alapítványok megszüntetésével, megosztásával és egyesítésével kapcsolatos rendelkezések maradtak hatályban.

A Ptk. 1987-es Novellája tette lehetővé újra az alapítványrendelést. Az 1987. évi 11. sz. törvényerejű rendelet a Ptk. 74/A-F. §-ainak beiktatásával újra lehetővé tette azt, hogy az alapító tartós, közérdekű célra alapítványt hozzon létre. A Ptk. 74/A. § (1) bekezdése szerint: „Magánszemély és jogi személy (a továbbiakban együtt: alapító) – tartós, közérdekű célra – az alapító okiratban alapítványt hozhat létre.” A Ptk. Novella elismerte az alapítvány jogi személyiségét is. „Az alapítvány jogi személy, mely a tartós közérdekű cél megvalósításához szükséges vagyonnal rendelkezik.” (Ptk. 74/A. § (1) bekezdés második mondata.)

Az alapítványi jog lényeges módosítására került sor az 1990. évi Ptk-novella kapcsán. A módosítás során az alapítványok nyilvántartásba

vétele a bíróságokhoz került. Az akkor már működő, de nyilvántartásba nem vett alapítványok 1990. december 31-ig kérhették bírósági nyilvántartásba vételüket. Tiszta jogi helyzetet teremtett az a rendelkezés, mely szerint a nyilvántartásba vételi kérelem elmulasztása esetén a korábbi alapítványt megszűntnek kellett tekinteni.

A közalapítvány újraszabályozása

Magyarországon a közalapítványt újra a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Ptk-novella) vezette be. A Ptk-novella 8. §-a állapította meg a Ptk. új 74/G. §-át, amely a közalapítvány jogintézményét szabályozza. A közalapítványra vonatkozó Ptk-rendelkezések – a Ptk-novella 40. § (2) bekezdése alapján – 1994. január hó 1. napján léptek hatályba. Ezen egyetlen paragrafus (Ptk. 74/G §) tíz bekezdésével szabályozza a közalapítványi jogot. Egyrészt legális közalapítvány-definícióval, s a közfeladat fogalmának meghatározásával szolgál, másrészt megpróbál a közalapítványok létesítésére, működésére, felügyeletére, megszűnésére megfelelő jogi szabályozást adni. Valljuk be, több-kevesebb sikerrel...

Feltehetően e szabályozás hézagait majd újra a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának kell állásfoglalásaival kitölteni, csakúgy, mint ahogyan tette ezt annak idején az alapítványi joggal kapcsolatosan.

A közalapítvány jogintézménye

A Ptk. 74/G. § (1) bekezdésében megállapított törvényes definíció alapján: „A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé is teheti.”

A közalapítvány és az alapítvány egymástól az alapítók lehetséges körében, illetőleg az alapítvány célja tekintetében különbözik leginkább.

Az alapítványt magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság is létrehozhatja, közalapítványt azonban csak az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Alapítványt tartós és közérdekű célra lehet létrehozni, közalapítványt azonban csak közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából. Hogy mi minősül közfeladatnak azt a Ptk. konkrétan meghatározza. Eszerint: „... közfeladatnak minősül az az állami vagy helyi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról – jogszabály alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia.”

A közfeladat tehát jogszabály alapján ellátandó, társadalmi szükségletek kielégítését szolgáló állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe tartozó tevékenység ellátását jelenti. Meg kell jegyezni azonban azt, hogy önmagában a közalapítvány létrehozása nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a (köz)feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét. (Ptk. 74/G. § (2) bekezdés második mondata.)

A törvény-módosítás során a közalapítvány alapítására jogosult szerv (az Országgyűlés, a Kormány, és a helyi önkormányzat) alapítványtételi jogát némiképpen korlátozták, mivel a Ptk.-novella hatálybalépése után már csak közalapítványt hozhatnak létre. Ez valójában azt jelenti, hogy az Országgyűlés, a Kormány, illetőleg a helyi önkormányzat képviselő testülete csak olyan célra hozhat létre (köz)alapítványt, amelyről neki jogszabály alapján kell egyként gondoskodnia.

A közalapítvány létesítése

A közalapítványt, csakúgy mint az alapítványt alapító okirattal kell létrehozni. Az alapító okirat tartalmi elemei gyakorlatilag megegyeznek az alapítvány alapító okiratának elengedhetetlen tartalmi elemeivel – egyetlen különbséggel.

Közalapítvány létesítése esetén ugyanis az alapító okiratban a kezelő szervet is meg kell jelölni, vagy ilyen célra külön szervezet – ideértve a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet is – létrehozásáról kell gondoskodni. (Ptk. 74/G. § (5) bekezdés.)

Így az alapító okiratnak tartalmaznia kell:

- a közalapítvány nevét,
- célját,
- céljára rendelt vagyont és annak felhasználási módját,
- a közalapítvány székhelyét és
- ki kell jelölnie a kezelő szervet, ideértve a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet is.

Fontos garanciális rendelkezés az, hogy a közalapítvány alapító okiratát közzé kell tenni hivatalos lapban. (Ptk. 74/G. (6) bekezdés.) Nyilvánvalóan a Magyar Közlöny lesz az alkalmas közzétételi fórum az Országgyűlés és a Kormány által létrehozott közalapítványok alapító okiratait illetően. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei által létrehozott közalapítványok vonatkozásában viszont a helyi önkormányzat által kiadott hivatalos lap, természetesen abban az esetben, ha ilyen egyáltalán létezik.

Abban az esetben, ha a helyi önkormányzatnak nincsen hivatalos lapja – álláspontom szerint – megfelelő közzétételnek számít, ha a helyi önkormányzat rendeleteinek kihirdetésére megállapított szabályokat betartva teszik közzé a létrehozott közalapítvány alapító okiratát.

A közalapítvány természetesen ugyancsak a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre, s a nyilvántartásba vétel ez esetben sem tagadható meg, ha alapító okirat a Ptk-ban meghatározott feltételeknek megfelel.

A közalapítvány létrejöttének egy másik útja a már működő alapítványok közalapítvánnyá történő átalakulása, amelyet azonban külön részletezek.

Az alapítványok közalapítványokká történő átalakulásának kérdései

Az 1994. január hó 1. napján hatályba lépett új Ptk-novella azon túlmenően, hogy bevezette a közalapítvány jogintézményét, lehetővé tette

az alapítványok számára azt, hogy közalapítványokká alakulhassanak át. A közalapítványokká történő átalakulás intézménye azonban – jelentőségének meg nem felelően – meglehetősen kidolgozatlan szabályozást nyert. A jogalkotó két helyen szabályozta az átalakulást. Részben a Ptk. szerves részébe beemelve a 74/G. § (3) bekezdésében, részben pedig a Ptk-novella 40. § (6) bekezdésének három mondatában.

E két szabályozás azonban több problémát is felvet. Először is a két jogszabályhely összesen négyféle átalakulást tesz lehetővé úgy, hogy mindegyik átalakulási módot valamiféleképpen szabályozza, rögzített processzust megállapítva.

Ezek a következők:

1./ Az alapítvány vagyonát felajánlja

A Ptk-novella 8. §-a által bevezetett Ptk. 74/G. § (3) bekezdése szerint: „Közalapítvány létrejöhet úgy is, hogy az alapítvány a teljes vagyonát – alapítójának hozzájárulásával – azonos célú közalapítvány létesítése érdekében az arra jogosult szervnek felajánlja.” E vonatkozásban tehát maga az alapítvány lesz az, aki az átalakulást kezdeményezi. Saját vagyonát felajánlja a közalapítvány tételére jogosult szervnek, s ehhez csupán az alapítók hozzájárulása kell. A Ptk. szöveg szerint az átalakulásban a kulcsszerepet maga az alapítvány játssza. Nyilvánvaló, hogy alapítvány alatt az alapítványt megtestesítő kezelő szervet, a kuratóriumot kell érteni.

A fentiekből következően a Ptk. 74/G. § (3) bekezdése alapján az alapítvány kuratóriuma alakíthatja át az alapítványt közalapítvánnyá azzal, hogy felajánlja a vagyonát az arra jogosultnak, s ehhez csak az alapítók hozzájárulását kell beszerezni.

2./ Az alapítók kérése

A Ptk-novella 40. § (6) bekezdésének első mondata szerint: „A törvény hatálybalépésekor működő alapítványok alapítói a Ptk. – e törvény 8. §-a alapján kiegészült 74/G. §-ának (3) bekezdésében foglaltak szerint kérhetik a közalapítványként való nyilvántartásba vételüket.” E

szabályozás szerint nem az alapítványok kuratóriumai, hanem az alapítványok alapítói kérhetik – az előző már ismertetett Ptk. 74/G. § (3) bekezdésére hivatkozással – a közalapítványkénti nyilvántartásba vételt. Ez esetben tehát az átalakulást az alapító kéri, a kezelő szervről (de még az alapítványról, mint jogi személyről) sincs említés. Éppen ezért nem szerencsés az utaló szabály, mert a Ptk. 74/G. § (3) bekezdése szerint nem az alapítvány alapítója, hanem maga az alapítvány kéri a közalapítvánnyá történő átalakítást.

Ez a probléma akkor válik igazán valóssá, ha az alapítvány egykori alapítójának és az alapítvány kezelő szervének e vonatkozásban álláspontja eltérő. Több esetben előfordult, hogy az alapítók alapítói jogukat szélesen értelmezve az alapítvány konkrét működésére nézve igyekeztek befolyást gyakorolni. Az is előfordult több esetben, hogy a közalapítvánnyá történő alakítás kapcsán alakult ki ellentét a jogértelmezésben az alapítók és a kuratórium tagjai között.

Álláspontom szerint a Ptk-novella 40. § (6) bekezdés első mondata alapján az alapító(k)nak az alapítvány vagyont a közalapítvány létesítésére jogosult szervnek kell felajánlania. A kuratórium és az alapító közötti konfliktus esetén az alapító akkor választja a legszerencsésebb megoldást, ha a harmadik átalakítási lehetőséggel él. Ez pedig a következő:

3./ Az alapító okirat módosításával

A Ptk-novella 40. § (6) bekezdésének második mondata szerint: „Az alapítvány – közalapítvány alapítására jogosult – alapítója az alapítványból az alapító okirat megfelelő módosításával létesíthet közalapítvány.”

A fentiekből következően tehát a közalapítvány alapítására jogosult alapító korábbi alapítványát az alapító okirat egyszerű módosításával, s a megyei bíróságnak történő megküldésével alapítványát közalapítvánnyá alakíthatja át. Nem teheti azonban ezt meg az alapító, aki nem jogosult közalapítvány létrehozására. A legtöbb problémát a negyedik átalakítási lehetőség veti fel.

4./ A törvény erejénél fogva

A Ptk-novella 40. § (6) bekezdés harmadik mondata szerint: „A törvény a hatálybalépésekor működő azok az alapítványok, amelyek megfelelnek a Ptk. 74/G. § (1)-(2) bekezdéseiben meghatározott rendelkezéseknek, a törvény hatálybalépését követően közalapítványnak minősülnek.”

E vonatkozásban tehát a törvény erejénél fogva – mindenféle külön processzus nélkül – a törvény hatálybalépését követően közalapítványnak minősülnek mindazok az alapítványok, amelyek megfelelnek a közalapítványi kritériumoknak. (Ptk. 74/G. § (1)-(2) bekezdés.) Ez azt jelenti, hogy 1994. január 1. napjától (a „hatálybalépést követően” törvényi kitétel egyként nehezen értelmezhető) közalapítványnak minősülnek azok a már korábban létrehozott alapítványok, amelyeket az Országgyűlés, a Kormány vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátására hozott létre.

Az átalakulás szabályozásának problémái

E szabályozás számtalan – jelenleg – megoldhatatlan jogi problémát vet fel. A törvény erejénél fogva elvileg 1994. január 1-jét követően közalapítványnak minősülő alapítványokon számon lehetne kérni a közalapítványokra jellemző garanciális rendelkezések betartását.

A közalapítványok alapító okiratát ugyanis hivatalos lapban kell közzétenni, kuratóriumának évenkénti beszámolási kötelezettsége van az alapítók felé, biztosítania kell gazdálkodási adatainak nyilvánosságra hozását, stb.

Így a működésfelügyeleti vizsgálatok kapcsán, ha az ügyészség azt észleli, hogy egy alapítvány a Ptk-novella 40. § (6) bekezdés harmadik mondata alapján közalapítványnak minősül, mindezeket számon kérheti az alapítványtól, illetőleg kezelő szervétől. Súlyos joghézag keletkezett azáltal, hogy a jogalkotó nem szabályozta, hogy hogyan, ki által minősítettnek ezek az alapítványok effektíve közalapítvánnyá. Szükséges-e ezirányú kérelmet benyújtani a megyei bírósághoz, avagy a megyei

bíróság vizsgálja felül a már korábban nyilvántartásba vett többszáz alapítvány alapító okiratát, s jegyzi be ezeket közalapítványként.

Ha az alapító okirattal kapcsolatosan észlelik a közalapítványhoz szükséges kritériumok egyikének, másikának hiányát, de az alapítók jogosultak lennének közalapítványt létrehozni, akkor az alapító okirat megfelelő módosításával hozhatnák létre a közalapítványt. (Ptk-novella 40. § (6) bekezdés második mondata.)

Ha az alapítók nem lennének jogosultak a közalapítvány létrehozására, akkor a Ptk. 74. § (3) bekezdésére figyelemmel ajánlanák fel az alapítvány vagyonát az arra jogosult szervnek közalapítvány létrehozása céljából. Ebben az esetben nyilvánvalóan a közalapítványt az alapítvány alapítójával közösen is jogosultak létrehozni. (Ptk. 74/G. § (3) bekezdés második mondat.)

Ezek után is fennmarad természetesen az a kérdés, hogy a törvény hatálybalépést követően automatikusan átalakuló alapítványok kapcsán kinek mi a teendője. Többé-kevésbé megnyugtató lenne – a törvényhozás malmainak sebességét ismerve – ha a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma egy új állásfoglalásával értelmezné e törvényhelyeket.

A közalapítványhoz való csatlakozás

A Ptk-novella által beiktatott 74/G. § (7) bekezdése szerint: „A közalapítványhoz – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – bárki feltétel nélkül csatlakozhat, az alapító okirat azonban előírhatja, hogy a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv (szervezet) jóváhagyása szükséges.”

Ebből következően az Országgyűlés által létrehozott közalapítvány, illetőleg a törvénnyel elrendelt, de nyilvánvalóan szintén az Országgyűlés által létrehozni kívánt közalapítvány esetében lehetőség nyílik arra, hogy már a törvényben kizárhassák a közalapítványhoz való csatlakozást, illetőleg arra, hogy a közalapítványhoz való csatlakozást feltételhez kössék.

A Kormány és a helyi önkormányzatok által létrehozott közalapítvány esetében magában az alapító okiratban lehetséges olyan előírást megfogalmazni, mely szerint a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv (szervezet) jóváhagyása szükséges. A csatlakozást azonban ebben az esetben ezen alapítói kör nem zárhatja ki teljes körűen.

Ha a törvény másként nem rendelkezik és az alapító okiratban sincsen megszorító feltétel, akkor abban az esetben a közalapítványhoz bárki feltétel nélkül csatlakozhat.

A közalapítvány működésének garanciális szabályai

A közalapítvány intézményére – mint jelentőségére nézve is „nagyobb súlyú” jogintézményre – speciális garanciális szabályok vonatkoznak. Ezek közül több a közalapítvány működését teszi ellenőrizhetőbbé, illetőleg átláthatóbbá. A közalapítványok működésének nyilvánosságát leelőször is az garantálja, hogy a közalapítvány alapító okiratát hivatalos lapban közzé kell tenni. (Ptk. 74/G. § (8) bekezdése.)

A közalapítvány kezelő szerve (illetőleg szervezete) a közalapítvány működéséről köteles az alapítónak évente beszámolni. (Ptk. 74/G. § (8) bekezdés első mondata.) Az évenkénti beszámolás kötelezettsége egy olyan többlet garanciális rendelkezés, amely lehetőséget biztosít az alapító Országgyűlésnek, Kormánynak vagy helyi önkormányzatnak arra, hogy a közalapítvány működését évenkénti rendszerességgel figyelemmel kísérje.

A közalapítványnak a gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatait nyilvánosságra kell hoznia. (Ptk. 74/G. § (8) bekezdés első mondata.) A gazdálkodási adatok közzététele ugyancsak garanciális jellegű előírás. Nyilvánvalóan eleget tesz e kötelezettségének a közalapítvány, ha az alapító okiratát is közzé hivatalos lapban, vagy az alapító okirat közzétételének módjával egyezően teszi ezt meg.

Ugyancsak garanciális jellegű előírás az, hogy a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet is létre kell hozni és az alapító okiratban

meg kell jelölni. (Ptk. 74/G. § (3) bekezdés közbevetett mondata.) A közalapítvány gazdálkodásának törvényességét és célszerűségét abban az esetben, ha a közalapítványt az Országgyűlés vagy Kormány hozta létre, illetve törvény rendelte el, az Állami Számvevőszék ellenőrzi. (Ptk. 74/G. § (8) bekezdés második mondata.) A helyi önkormányzatok képviselő-testülete által alapított közalapítványokat azonban már nem, ezekre az általános alapítványi jogszabályok az irányadóak.

A helyi önkormányzatok által létrehozott közalapítványok működése feletti felügyeletet továbbra is az ügyészség látja el. Álláspontom szerint az Országgyűlés és a Kormány által létrehozott közalapítványok működésének törvényességi felügyeletét is az ügyészség látja el, a gazdálkodás törvényességét és célszerűségét nem számítva.

Itt jegyzem meg, hogy a közalapítványokkal kapcsolatosan is élnek azok az alapítói jogok, amelyek a közalapítvány célját veszélyeztető kezelő szerv esetén az alapítót megilletik. (Ptk. 74/C. § (6) bekezdés.)

A közalapítvány megszűnése

A közalapítvány megszűnésére, illetőleg megszüntetésére a Ptk-novella új rendelkezést állapít meg. A beiktatott 74/G. § (9) bekezdése szerint: „A bíróság a közalapítványt az alapító kérelmére nem peres eljárásban megszünteti, ha a közfeladat iránti szükséglet megszűnt, vagy a közfeladat ellátásának biztosítása más módon, illetőleg más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható.”

Az itt szabályozott speciális megszüntetési okok mellett továbbra is él a közalapítvány nyilvántartásból való törlésének jogintézménye abban az esetben, ha a közalapítvány alapító okiratában meghatározott cél megvalósult, idő eltelt, avagy feltétel bekövetkezett. A bíróság az alapítványt az ügyész keresete alapján is megszüntetheti, ha céljának megvalósítása lehetetlenné vált, illetőleg ha jogszabályváltozás folytán a bejegyzést meg kell tagadnia. (Ptk. 74/E. § (1)-(4) bekezdés.)

A megszűnt közalapítvány vagyona

A Ptk. 74/G. § (9) bekezdésének második mondata szerint: „A közalapítvány megszűnése esetén a közalapítvány vagyona – a hitelezők kielégítése után – az alapítót illeti meg.”

Ez még abban az esetben is így van, ha csatlakozások folytán a közalapítvány vagyona lényegesen megnövekedett. Ez esetben – figyelemmel arra, hogy az alapító az Országgyűlés, a Kormány, vagy a helyi önkormányzati képviselő-testület volt – jó erkölcsbe ütköző jogügyletről nyilvánvalóan nem lehet szó.

A megszűnt közalapítvány vagyonát az alapító köteles a megszűnt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani. Erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni köteles. (Ptk. 74/G. § (9) bekezdés harmadik mondata.)

Felmerül a kérdés, hogy a megszűnt közalapítvány vagyonának más hasonló célra történő fordításáról milyen közlés tekinthető megfelelőnek. Minden bizonnyal megfelelő lesz az a tájékoztatás, amely az állampolgárok hasonló körét fogja érinteni, mint amely a közalapítvány létrehozásáról értesült. Így egy országos közalapítvány esetén megfelelőnek tűnik egy országos napilapban történő közzététel is, de a Magyar Közlönyben – közleményként – történő közzététel is.

A helyi önkormányzat által létrehozott közalapítvány megszűnése esetén – más közfeladatra történő fordítás tényéről – a tájékoztatás akkor megfelelő, ha a helyi önkormányzat illetékességi területét lefedő helyi napilapban, vagy a helyben szokásos rendelet-kihirdetési módon történik meg.

Összegzés

A közalapítvány nem vitásan egy meglévő társadalmi szükségletet kielégítő jogintézmény. Megfelelő működése azonban csakis akkor biztosított, ha a rá vonatkozó jogi előírások egyértelműek, körültekintőek és lényeges vonatkozásokat illetően joghézag nélküliek.

Az alapítványi jog szabályozási hiányosságai a százsámra benyújtott ügyészi fellebbezés és törvényességi óvás folytán hamar napfényre kerültek. A Legfelsőbb Bíróság eseti döntései, Közigazgatási Kollégiumi állásfoglalásai idővel megfelelő tartalommal töltötték ki a némi eufémizmussal „vázlatosnak” nevezhető törvényi szabályozást. Az 1993-as Ptk-novella ezen állásfoglalások birtokában szabályozhatta újra az alapítványi jogot.

A közalapítványok kapcsán vázolt jogértelmezési problémákat – ügyészi fellebbezési jogosultság nélkül – a Legfelsőbb Bíróságnak saját indíttatástól vezérelve kell majd megoldania. Ez azonban – álláspontom szerint – huzamosabb időszakot fog igénybe venni, feltehetően már csak azért is, mert az igazi jogértelmezési problémák az első fokon eljáró megyei bíróságok előtt merülnek majd föl. A főügyészségek pedig az aggályos végzések ellen jogorvoslással nem élhetnek.

(Reméljük, csak ideig-óráig.)



Irodalomjegyzék

- AISLEITNER JÓZSEF: Az ékiratos családi jog főbb forrásai (Budapest, 1941.)
- ASZTALOS LÁSZLÓ - CSIZMADIA ANDOR - KOVÁCS KÁLMÁN: Magyar állam- és Jogtörténet (Budapest, 1978.)
- BÓNIS GYÖRGY: Középkori jogunk elemei (Budapest, MCMLXXII.)
- BOTH ÖDÖN - CSIZMADIA ANDOR - HAJDÚ LAJOS - HORVÁTH PÁL - NAGYNÉ SZEGVÁRI KATALIN: Egyetemes állam- és jogtörténet (Budapest, 1978.)
- BRÓSZ RÓBERT - PÓLAY ELEMÉR: Római jog (Budapest, 1978.)
- CSIZMADIA ANDOR - KOVÁCS KÁLMÁN - MADAY PÁL: Magyar állam- és jogtörténet (Budapest, 1965.)
- HAUPT: Die Sumerischen Familiengesetze (Leipzig, 1879.)
- HORVÁTH PÁL: Bevezetés az állam- és jogtörténet forrásaiba (Budapest, 1973.)
- KMO SKÓ MIHÁLY: Hamurabbi törvényei (Kolozsvár, 1911.)
- KOVÁCS ANDRÁS - VIRÁG MÁRIA: Alapítványokról – mindenkinek (Budapest, 1991.)

- NEMES ANDRÁS: Az alapítványi jog változásai (Jogtudományi Közlöny, 1944/3. szám)
- SZÁSZY-SCHWARTZ GUSZTÁV: A római jog története (Budapest, 1900.)
- TRIPARTITUM Opus Iuris Consuetudinarii Inclytii Regni Hungariae (Budapest, 1894.)
valamint
- A MAGYAR TÖRVÉNYTÁR kötetei
- IGAZSÁGÜGYI ZSEBTÖRVÉNYTÁR Összeállította és jegyzetekkel ellátta: TÉRFFY GYULA és TÉRFFY BÉLA (Budapest, 1941.)
és
- A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁK 1994. évi országos értekezletének állásfoglalása (Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár, 1994/12. szám)

ÚJRA AZ ALAPÍTVÁNYI JOGRÓL⁶²

(1996)

Az Ügyészek Lapja 1996. évi 4. számában jelent meg „A közalapítványról és jogi szabályozásának problémáiról” című dolgozatom.

A tanulmány 1995 januárjában történt megírásakor még csak bízhattam abban, hogy újra megnyílik az alapítványok bejegyző végzései ellen az ügyészi jogorvoslati lehetőség. A főügyészségek ugyanis a jogsértő megyei bírósági végzéseket az 1/1994. (I. 7.) AB. számú alkotmánybírósági döntés következtében több mint másfél esztendőn át nem fellebbezhették meg. Ezért is zártam dolgozatomat – annak idején – azzal a gondolattal, hogy reméljük csak ideig-óráig tart az a nem kívánatos helyzet, hogy a főügyészségek az aggályos végzések ellen jogorvoslattal nem élhetnek.

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény legújabb Novellája, az 1995:LX. törvény hatálybalépése ezt a jogbiztonság és törvényesség szempontjából sem kívánatos helyzetet megváltoztatta, újólá biztositotta az ügyész fellebbezési jogát bizonyos nemperes eljárásokban hozott végzéseket – így az alapítványokat, közalapítványokat bejegyző végzéseket – illetően.

1995 őszétől a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészség számos fellebbezést nyújtott be a (köz)alapítványi bejegyző végzések ellen. Csupán példálódzó jelleggel – és érdekességképpen – említem meg, hogy fellebbezést nyújtottunk be, mert:

- az alapítvány bejegyzését nem jogosult kérte,
- az alapító okiratot, illetőleg annak kiegészítését az alapítók aláírásukkal nem látták el, sőt esetenként még keltezést sem tartalmazott,
- az alapítvány még a működése megkezdéséhez sem rendelkezett elegendő vagyonnal (Így például egy 10.000.- Ft induló vagyonnal

⁶² A cikk az Ügyészek Lapja 1996. évi 5. számában, a 86-87. oldalon jelent meg.

létrejött alapítvány a megye rászorult családjait kívánta támogatni oly módon, hogy a helyi önkormányzatoktól listákat kérnek a rászorultakról, s ezek közül választják ki a támogatandókat. Az alapítvány vagyona még a megkeresések postaköltségeit sem fedezheti.),

- a bíróság nem vizsgálta, hogy az alapítvány vagyona ténylegesen rendelkezésre áll-e,
- az alapító okirat nem szabályozta a vagyon felhasználásának módját, illetőleg az is előfordult, hogy a gyakorlatban betarthatatlan követelményt ír elő,
- előfordult olyan okirati rendelkezés, mely szerint az alapítvány vagyonát kezelni a kuratóriumi testület és az alapító együttesen jogosult,
- több esetben elmulasztotta vizsgálni a bíróság, hogy az alapító nem gyakorol-e meghatározó befolyást a kezelő szervre, annak összetétele folytán,
- észleltük, hogy az alapítvány kezelő szervének szabályozása ellentmondásos,
- több esetben kapott a kuratórium jogot saját összetételének meghatározására,
- az alapítvány képviselője az alapító okiratban nem volt rögzítve,
- a kuratórium – áttételesen – az alapítvány megszüntetésére kapott jogot.

A megyei főügyészség által benyújtott eddig elbírált fellebbezések kapcsán a Legfelsőbb Bíróság minden esetben hatályon kívül helyezte a megyei bíróság végzéseit, s új eljárásra utasította azt.

A közalapítványi jogot illetően is „gyűlik” az a legfelsőbb bírósági döntésekben körvonalazódó állásfoglalás-anyag, mely feltehetően majd egy a közalapítványi jogra vonatkozó Közigazgatási Kollégiumi állásfoglalásban ölt majd testet. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának ez az új állásfoglalása talán majd választ ad azokra a szabályozásból fakadó elvi kérdésekre is, melyeket tavalyi dolgozatomban sorra vettem.

Alapítványok és közalapítványok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében⁶³ (1999)

Az utóbbi évtizedben reneszánszukat élik Magyarországon a civil szervezetek.

Az alapítványok a nyolcvanas évek legvégén kerültek vissza a magyar jogélethez, de igazi megjelenésükkel – érezhető társadalmi szerepükkel – a kilencvenes években szembesülhettünk.

Az egyesületalakítás eleddig sosem látott fellendülésének is a kilencvenes évek elején lehettünk tanúi.

A civil szféra néhány éve gazdagodott olyan újabb jogintézményekkel, mint például a közalapítványok, a köztestületek és a közhasznú társaságok.

A civil szféra kilencvenes évekbeli fejlődése már érezhető eredményeket hozott. E szervezetek különösen alkalmasak a civil szféra közös társadalmi érdekeinek szervezésére, közérdekű céljainak megvalósítására.

Mára a civil szervezetek száma az országban megközelíti a hetvenezret. Közülük majd háromezer a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei székhelyű.

Tanulmányomban röviden fölvezetem a civil szervezetek jogintézményeinek kialakulását és fejlődését, majd a megyénkbeni helyzetét. Foglalkozom a társadalmi szervezetek (egyesületek), alapítványok és közalapítványok számának alakulásával, megvizsgálom az egyesületek és alapítványok összetételét, közérdekű céljaik megoszlását. Kitérek a közhasznú szervezetté történő átalakulás

⁶³ A Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle 2000. évi 1. számában, az 53-64. oldalon „Alapítványok és egyesületek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében” címmel megjelent tanulmány rövidített változata. A tanulmány szerepel a 2016-ban napvilágot látott „Helyszíni szemle – Tanulmányok a társadalomtudományok köréből” című kötetben is. (Helyszíni szemle, Örökségünk Könyvkiadó 2016, ISBN978-963-9694-78-1)

kérdéseire s eddigi eredményeire is. Végezetül a civil szféra jövőbeni továbbfejlődésének lehetőségeivel foglalkozom.

A civil szféra múltjáról Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében

A jogi értelemben vett civil szféra Szabolcs, Szatmár és Bereg megyében jó százéves múltra tekint vissza.

A társadalmi szervezetek gyors fejlődését és kivívott megbecsülését jól érzékelteti, hogy Nyíregyháza város 1931-ben megjelent monográfiájában már 16 oldalas, önálló fejezetet kapott a város társadalmi életének – és egyesületeinek – bemutatása.⁶⁴

(...)

A XX. század elején a civil szféra meglehetősen szerteágazó tevékenységi köröket ellátva, több tucat egyesületet alkotva tevékenykedett. Még inkább növeli a civil szféra eszközeit az a néhány alapítvány, mely karitatív céllal jött létre, s fejtette ki közérdekű tevékenységét.

A civil szféra II. világháború utáni helyzetéről

(...)

Az 1945-46-os infláció gyakorlatilag ellehetlenítette az alapítványok működését, hiszen a pénzügyi számlákon tartott vagyonuk rohamosan veszítette el értékét. Az egész országban csupán néhány – jelentős ingatlannal is bíró – alapítvány tudta átvészelni ezt az időszakot.

⁶⁴ Vertse K. Andor: Nyíregyháza társadalmi és kulturális élete. In: Szerk: Hunek Emil: Nyíregyháza és Szabolcs vármegye községei. Budapest, 1931. (A továbbiakban: Nyíregyháza-monográfia.) 225-240. p.

A jogi szabályozás sem kedvezett az alapítvány intézményének. A szocialista jogtudomány némi zavarral szemlélte az alapítvány (pia causa), mint jogi személyiséggel felruházott vagyontömeg jogintézményét.

Nemes egyszerűséggel számúzték a magyar polgári jogból az alapítványt az ötvenes évek végi kodifikáció során. Helyette a „felajánlás közérdekű célra” című jogintézményt vezették be, mely önálló jogi személyiséggel nem rendelkezett, s igazából jelentős szerepet soha nem játszott a magyar jogéletben.⁶⁵

Az alapítványok alig több mint egy évtizede⁶⁶, csak a nyolcvanas évek végén kerültek újra vissza a magyar jogba.

Az alapítvány, mint jogintézmény az 1987-es Polgári Törvénykönyv-novella kapcsán foglalta el újra helyét a magyar jogrendszerben. A módosítás a Ptk. 74/A-F. §-ainak beiktatásával tette újra lehetővé azt, hogy az alapító tartós, közérdekű célra alapítványt hozzon létre. Ekkor nyert elismerést az alapítvány jogi személyisége is.

Az alapítványi jog lényeges módosítására 1990-ben került sor, amikor is az alapítványok nyilvántartásba vétele a bíróságokhoz került.

Az 1993. évi XCII. törvény újra módosította az alapítványi jogot, s bevezette a közalapítvány jogintézményét.⁶⁷

Végül pedig 1998. január 1-jén lépett hatályba a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Khtv.), mely a közhasznú jogállás, valamint a közhasznúsági fokozatba sorolás feltételeit szabályozza.⁶⁸

⁶⁵ Eörsi Gyula - Kemenes Béla - Sárándi Imre - Világhy Miklós: Kötelmi jog II. Különös rész. (Budapest, 1979, 277-280. p.)

⁶⁶ Itt is megjegyezzük, hogy a tanulmány 1999-ben íródott.

⁶⁷ Sipos László: A közalapítványokról és jogi szabályozásának problémáiról. (Ügyészek Lapja, 1996/4, 9-20 p.); Sipos László: Újra az alapítványi jogról. (Ügyészek Lapja 1996/5, 86-87. p.)

⁶⁸ Kedvezmények a közhasznúaknak. Sipos László interjúja Balogh Józsefnek. (Kelet-Magyarország, 1998. május 13.).

Az 1990-es Ptk-novella érdemi változást hozott az alapítványok működése feletti törvényességi felügyelet kérdésében azzal is, hogy az alapítványok működése feletti törvényességi felügyeletet a „reá irányadó szabályok szerint” az ügyészség feladatává tette.⁶⁹

Alapítványaink (1999-ben) – gyakorlatilag kivétel nélkül – az elmúlt tizenkét évben jöttek létre, a közalapítványok pedig ötéves múltra tekintenek vissza.

A civil szervezetekről

Jogi értelemben a civil szervezeteken ma⁷⁰

- az alapítványokat,
- a közalapítványokat,
- a társadalmi szervezeteket⁷¹,
- a köztestületeket és
- a közhasznú társaságokat, valamint
- a pártokat értjük.⁷²

Természetesen a civil szférában komoly szerepet játszhatnak azok az „egyesülések”, baráti társaságok (régebben például az irodalmi asztaltársaságok), amelyek bírósági nyilvántartásba vételt nem kértek, következésképpen jogi személyiséggel sem rendelkeznek.

(Ezekkel azonban a későbbiekben mi már nem foglalkozunk.)

⁶⁹ Polgári Törvénykönyv 72/F. § (1)-(2) bekezdés.

A működésfelügyeleti törvényességi vizsgálatok tapasztalatairól számoltak be többek között az alábbi – Kelet-Magyarországban (KM) megjelent – interjúk: Törvénytelen szeretettel – Beszélgetés az alapítványok működéséről (KM. 1998. január 17.); Nem úznak sportot a vállalkozásból (KM. 1998. augusztus 27.); Nemes cél, trükkös költekezés (KM. 1999. március 4.); Banki igazolás a vagyonról (KM. 1999. március 26.); Nem lehet senkit kizárni (KM. 1999. április 2.); Civil szervezetek a műemlékekért (KM. 1999. május 25.).

⁷⁰ Itt is hangsúlyozzuk, hogy a tanulmány 1999-ben készült.

⁷¹ Azaz egyesületeket...

⁷² Ez az ezredforduló idején uralkodó civiljogi megközelítésnek megfelelő megállapítás volt. (A szerző utólagos megjegyzése.)

A civil szervezetek megoszlását a következő ábra mutatja be.

8. ábra: A civil szervezetek megoszlása



Láthatjuk, hogy jelenleg a megyében működő két és félezer civil szervezet több mint kétharmada (69 százalék) egyesület (társadalmi szervezet). Nem egészen harminc százaléka alapítvány (és közalapítvány). Alig kettő százalék a köztisztületek és a közhasznú társaságok (a kht-k) aránya.

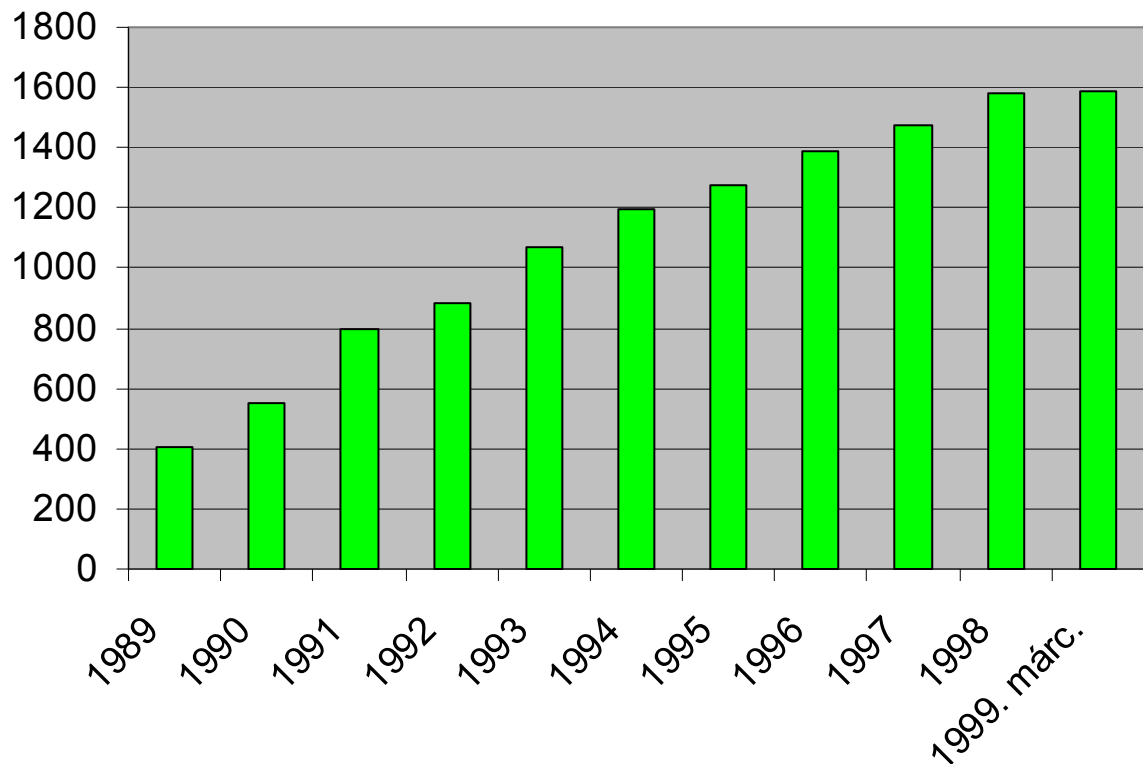
A civil szféra Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei fejlődését vizsgálva – a fentiek figyelembevételével – az elmúlt évtized változásait kell górcső alá vennünk.⁷³

Az alapítványokról

A jogi személyiséggel rendelkező alapítványok 1987-től jöhettek újra létre, jellemzően azonban a kilencvenes években alakultak. Az alapítványok számának növekedését a következő ábra tartalmazza.

⁷³ A változások, a civil szervezetek számának alakulását, megoszlását és tevékenységi körük értékelését az ügyészség számítógépes „EGYLET” programjának adatai alapján dolgoztuk fel (Magyarországon – pillanatnyilag – ez a legpontosabb nyilvántartási rendszer).

9. ábra: Az alapítványok számának alakulása



Az 1990-es év oszlopa tartalmazza az addig létrejött, s a jogszabályváltozás kapcsán abban az évben a bíróságon bejegyzett alapítványok számát. Megállapítható, hogy jelenleg mintegy 700 működő alapítvány tevékenykedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

Az alapítványok túlnyomó többsége 1991-1994 között jött létre. 1995 és 1997 között feltűnően kicsi volt az alapítási kedv, ám 1998-ban lényegesen több alapítvány jött létre, mint az előző években. Erre magyarázatul szolgálhat, hogy a kilencvenes évek közepére már kialakult az az alapítványi struktúra, amely már alkalmas volt arra, hogy a civil szféra közérdekű célra szánt „fölös tőkéjét” nemes célok érdekében hasznosítsa. Ekkorra létrejöttek az egyes iskolákat támogató, településeket fejlesztő, műemlékek helyreállítását célzó alapítványok, melyek mellett újabbakat létrehozni már nem volt indokolt. Így vált jellemzővé megyénkben például „az egy iskola, egy alapítvány alapelv”, s valóban kivétel számba mennek azok az oktatási intézmények, melyeket kettő vagy több alapítvány is támogat.⁷⁴

⁷⁴ Sipos László: Az iskolai alapítványokról – ügyészi szemmel (Köznevelés, 1999/9, 7. p.)

Az alapítási kedv csökkenését az adójogi kedvezmények megnyirbálása is jócskán befolyásolta.

Az alapítványok megszűnésének jelensége is elsősorban az 1991-1994 közötti nagy tömegben létrejött alapítványokat érintette. Természetesen egy alapítvány létrejötte után el kell telnie két-három évnek, részben azért, hogy konkrét célját (pl. emlékmű-, templomépítés, iskolabővítés) elérje, részben pedig azért, hogy egyértelműen kiderüljön, hogy megfelelő pénzeszközök hiányában a cél elérése teljességgel lehetetlen.

A közalapítványokról

A közalapítványok 1994. január 1-jétől alapíthatók, illetőleg ekkortól alakulhatnak át – ha a törvényi feltételeknek megfelelnek – alapítványok közalapítványokká.

A közfeladatot ellátó és jellemzően önkormányzati alapítású közalapítványok száma fokozatosan évről évre növekedve érte el a hetvenes nagyságrendet.⁷⁵

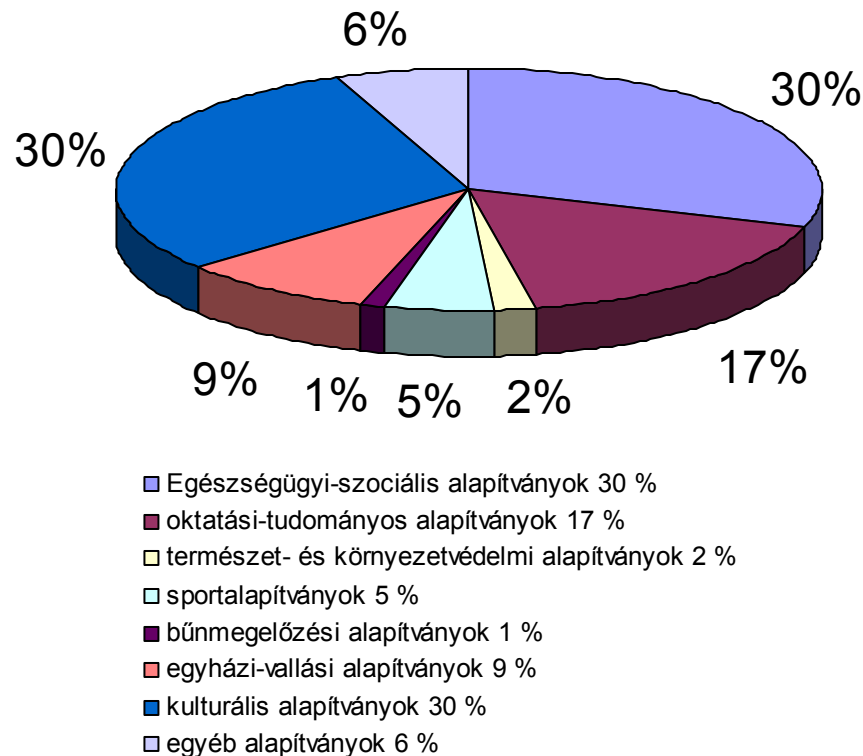
A civil szervezetek cél szerinti megoszlásáról

Az alapítványok és közalapítványok megoszlását – az alapító okiratba foglalt közérdekű céloknak megfelelően – a következő ábra tartalmazza.

⁷⁵ Az Egylet-program adatai alapján.

10. ábra:

Az alapítványok és közalapítványok cél szerinti megoszlása



A megyében 1999-ben működő 770 alapítványban (és közalapítványban) gyakorlatilag egyformán jelentős súllyal (30-30 százalékkal) vannak képviselve a kulturális és az egészségügyi-szociális célú alapítványok.⁷⁶ Az alapítványok 17 százaléka tudományos-oktatási tevékenységet támogat, jellemzően valamely iskolához, oktatási intézményhez kapcsolódóan. Kilenc százaléka egyházi-vallási jellegű. Ezek között valamennyi történelmi egyház képviseltetve van, de hozott létre alapítványt egy-két viszonylag újnak számító felekezet, gyülekezet is. Az alapítványok közül minden huszadik tűzte ki célul a sport, illetőleg ehhez kapcsolódóan a helyes életmódra nevelés támogatását.

⁷⁶ Nemes cél, trükkös költekezés. Sipos László interjúja Fullajtár Andrásnak az iskolai és kulturális alapítványokról. (Kelet-Magyarország, 1999. március 4.)

A közhasznú szervezetekké alakulásról

Az 1998. január 1. napján hatályba lépett Khtv. hozta be – nyugat-európai minták alapján – a közhasznú szervezet fogalmát, egyben szabályozta a közhasznú fokozatba sorolás feltételeit is.⁷⁷

Megyénkben a civil szféra ezen új jogi kategóriáiról nem vagy alig szerzett tudomást. Jól jellemzi a helyzetet, hogy a társadalmi szervezetek, illetőleg az alapítványok és közalapítványok töredéke kérte közhasznú- vagy kiemelten közhasznú szervezetként történő nyilvántartásba vételét.

A közhasznú szervezetek 34 százaléka egyesület, 54 százaléka alapítvány és 12 százaléka közalapítvány.

A már jogilag kiemelten közhasznúvá alakult szervezetek megoszlása: 48 százaléka egyesület, 52 százaléka közalapítvány.

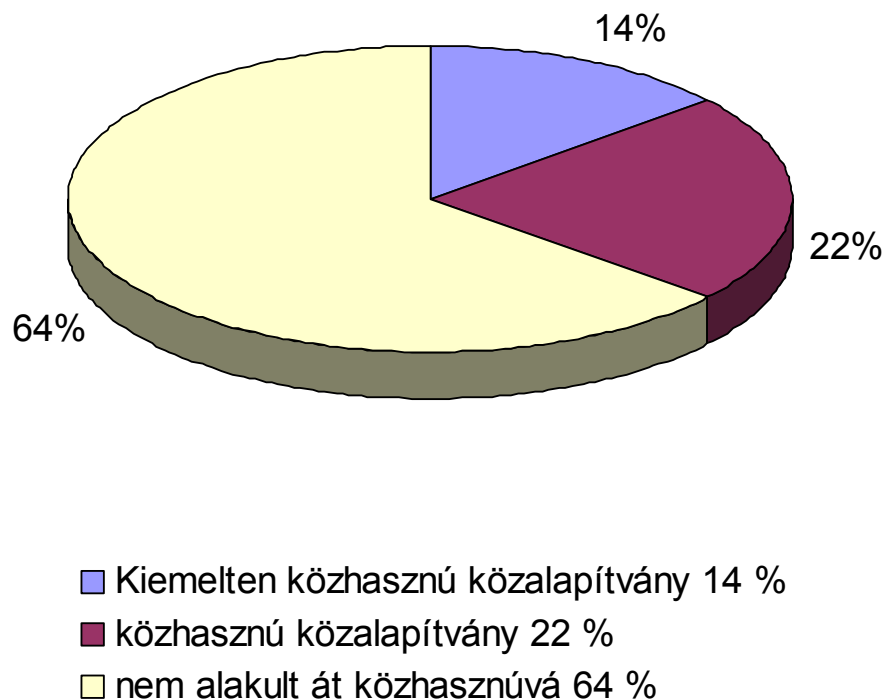
1999 tavaszáig a társadalmi szervezetek (egyesületek) közül csak minden huszonötödik alakult át közhasznú szervezetté, a kiemelten közhasznúak aránya pedig mindössze 1 százalék.

A tartós és közérdekű céllal létrehozott alapítványoknak mintegy ötöde alakult át közhasznú szervezetté, a kiemelten közhasznúak aránya 2 százalék.

A közhasznú szervezetté alakult közalapítványok adatait a következő ábra tartalmazza.

⁷⁷ Kedvezmények a közhasznúaknak. Sipos László interjúja Balogh Józsefnek. (Kelet-Magyarország, 1998. május 13.)

11. ábra: A közhasznú szervezetté alakult közalapítványok



A közalapítványokat az alapító önkormányzatok nemcsak hogy tartós és közérdekű céllal kell hogy megalakítsák, hanem ezen túlmenően az is szükséges, hogy ezek közfeladatnak – azaz törvény vagy más jogszabály által előírt teendőnek – minősüljenek. A közhasznú szervezet fogalma szinte predesztinálja ezeket a közalapítványokat arra, hogy ilyenné alakuljanak. A kiemelten közhasznú szervezet fogalma pedig gyakorlatilag teljesen egybevághat a közalapítvány jogi lényegével.

Ezekre tekintettel nem meglepő, hogy a civil szféra szervezetei közül legnagyobb arányban a közalapítványok alakultak át közhasznú szervezetté. Ennek következtében a közalapítványok több mint harmada (36 százaléka) már a bíróság által bejegyzetten minősül közhasznú szervezetté, s a közalapítványok egyhatede már kiemelten közhasznú fokozatot ért el.

Az alapítványok törvényességi problémái

A kilencvenes években vizsgáltuk a szociális, a gyermek- és ifjúságvédelmi, a környezetvédelmi, a karitatív, a közbiztonsági, a kulturális, a műemlékvédelemmel kapcsolatos és az egészségügyi alapítványok működésének törvényességét.

Az alapítványok legfontosabb szabályait maga a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) határozza meg. A törvényi szabályozás azonban eleinte nem volt kellő mélységű, ráadásul többször is módosult.

Az alapítványok működése kapcsán gyakori gond, hogy a nem túlságosan nagy induló vagyonnal létrehozott alapítványok még évekig csak reménykednek abban, hogy későbbi csatlakozás folytán vagyonuk eléri azt a szintet, mellyel már érdemi tevékenységbe kezdhetnek. Ezekben az esetekben szinte törvényszerű, hogy a kezelő szerv (a kuratórium) nem az alapító okiratnak megfelelő gyakorisággal ülészik, vagy ha egyáltalán összeül, akkor ülése nem dokumentált. Az ügyészségi vizsgálat több tucat ilyen „szendergő” alapítványt ébresztett föl „Csipkerózsika álmából”.

Az alapítványok működésével kapcsolatosan törvényességi problémaként merült föl számos esetben az, hogy a kuratórium elnöke – az alapító okirattal ellentétben – saját maga dönt az alapítvány érdemi ügyeiben. Igen gyakran a kuratórium tevékenysége formális, csupán utólagosan nyugtázó. Nyilvánvaló, hogy csak egy olyan kuratórium képes megfelelő hatékonysággal működtetni egy alapítványt, amelynek tagjai kapcsolatban állnak egymással, s amely képes további támogatókat szerezni, pályázatokat benyújtani, illetőleg a cél szerinti tevékenységet beindítani.

Folyamatosan tetten érhető az a törekvés, hogy az alapító (vagy az alapítók) az alapítvány döntéseire befolyással bírjanak. Az nem kizárt, hogy az alapítvány kezelő szervében az alapító vagy képviselője, hozzátartozója vagy vele érdekeltségi viszonyban álló személy is tag lehessen, az azonban már törvénysértő, ha e személyek a kuratóriumban meghatározó többségbe kerülnek. Több ízben tapasztaltuk, hogy az

egyébként törvényesen megalapított kuratóriumot a későbbiekben alakítják át úgy, hogy abban döntő többségbe kerüljenek az alapítók (illetőleg a velük közvetlen érdekeltségi viszonyban lévő személyek).

A kezelő szerv tagjai sorában beállt változások – megyei bíróságnak történő – bejelentését is sokszor elmulasztják. (A kuratórium összetételét az alapító okiratok rögzítik, ebből következően a kezelő szerv tagjainak sorában bekövetkező változás egyben alapító okirat-módosítás is, melyet a bíróságnak be kell jelenteni.)

A közalapítványok esetében rendszeresen előforduló probléma, hogy - bár a törvény ezt kötelezővé teszi - az alapító okirat közzétételét elmulasztják. Ugyancsak rendre elmarad a beszámoló az alapító önkormányzatnak. Az pedig szinte ritkaságszámba megy, ha a közalapítvány tevékenységének, gazdálkodásának adatait az előírásoknak megfelelően nyilvánosságra is hozza.

A költségvetés alrendszeréből származó (jellemzően önkormányzati) vagyonnal létrehozott közalapítványoknak még a fele sem alakult át – a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény rendelkezéseinek megfelelően - közhasznú szervezetté. A főügyészségnek több tucat felszólalással kellett felhívni a közalapítványok figyelmét arra, hogy az átalakulás ebben az esetben törvényi kötelezettség.

Több mint félszáz keresetet kellett benyújtani – a cél elérésének ellehetetlenülése miatt – az alapítványok (és közalapítványok) megszüntetése miatt, de voltak olyan keresetek is, melyeket az alapítványok törvénytörő működése miatt nyújtottak be. Elvértve ugyan, de előfordult, hogy az ügyészi vizsgálatok bűncselekményekre is fényt derítettek. Csalás, sikkasztás, illetőleg okirat-hamisítás miatt kellett büntetőeljárást kezdeményezni, de előfordult adójogi visszaélés is. Az egyik megyebeli alapítvány pedig jogosulatlan hitelintézeti tevékenységbe kezdett.

(...)

A közhasznú szervezetek problémái

1998. január 1-je óta van arra lehetőség, hogy a civil szervezetek közhasznú szervezetekké alakulhassanak át. (Az 1997. évi CLVI. tv. szerint.)

A közhasznú szervezetekké történő átalakulás azonban egyes esetekben kötelezettség is. Kötelező átalakulni abban az esetben, ha a civil szervezet megalakulásához vagy működéséhez a költségvetés alrendszeréből származó vagyont kapott, vagy használt föl. A törvény által megállapított 1998. június 1-jei határidőig azonban a civil szervezeteknek csak töredéke nyújtott be kérelmet a közhasznú szervezatként történő nyilvántartásba vétel végett. Maga a törvény is meglehetősen részletességgel rögzíti azokat a kritériumokat, amelyeket a létesítő okirat módosításakor be kell építeni. Ezen túlmenően a megyei bíróság és a főügyészség is megad minden szükséges tájékoztatást. Ennek ellenére a módosított okiratokkal kapcsolatban számos hiányosság, illetőleg probléma jelentkezik.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság szinte minden bejegyzési kérelem esetében – az ügyek 85-90 százalékában – hiánypótlásra hívja fel az érintett szervezeteket. A hiánypótlás sokszor többpontos. Legtöbbször azért, mert:

- a kérelem mellékletei hiányoznak;
- a (feladatvállaló) nyilatkozatok hiányosak;
- az összeférhetlenségi szabályokat nem állapították meg;
- a kívülállók szolgáltatás igénybevételi lehetőségeit nem rögzítették;
- a közfeladat törvényi megjelölése hiányzik.

Előfordult, hogy a vagyon felhasználási módja nem volt szabályozva, s az is, hogy az alapító okiratot a kuratórium akarta módosítani.

A bíróság a hiánypótlásra felhívó végzéséhez – szükség esetén – mellékeli a megyei főügyészség összeférhetlenségi állásfoglalását és a közhasznú szervezatként történő nyilvántartásba vétel feltételeit rögzítő szempontrendszerét. Gyakran előfordul újabb hiánypótlás is, melynek eredménytelensége esetén már elutasító végzést hoznak. A közhasznú és

kiemelkedően közhasznú szervezetként történő nyilvántartásba vételi kérelem elutasításához szinte minden esetben a hiánypótlásra kitűzött – jellemzően 30, illetőleg 60 napi – határidő eredménytelen eltelte vezetett.

Végezetül itt jegyezzük meg, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészségnek a bírósági végzések ellen eddig⁷⁸ közel harminc esetben kellett fellebbezéssel élnie...

A civil szféra továbbfejlődése

A civil szféra továbbfejlődése Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében egyrészt új – és a meglévőkhöz képest újabb célú – társadalmi szervezetek és alapítványok megalakulásával történhet, másrészt pedig a már létrejött civil szervezetek közhasznú szervezetté való átalakulása vehet újabb lendületet. Erre annál is inkább szükség volna, mivel a Khtv. a közhasznú szervezetekkel kapcsolatosan fokozottan kívánja biztosítani a nyilvánosságot, a működés kapcsán pedig számos garanciális rendelkezést ír elő.

Előbb-utóbb eljön az az idő, amikor pályázatokon már csak közhasznú szervezetként nyilvántartásba vett egyesületek, alapítványok és közalapítványok vehetnek részt.

Az Európai Közösség (az Európai Unió) országaiban is a különböző adó- és pénzügyi kedvezmények egyre inkább a közhasznúsági fokozathoz, s nem az alapítványi vagy egyesületi mivolthoz kötődnek.

Ez a tendencia nálunk is valószínűsíthető.

⁷⁸ Itt is hangsúlyozzuk, hogy a tanulmány 1999-ben készült.

A közalapítvány mint sajátos alapítvány⁷⁹ (2007)

A közalapítványok, illetőleg az e fogalomnak többé-kevésbé megfelelő rokonintézmények az egyetemes jogtörténetben több ezer éves múltra tekinthetnek vissza. (...)

A közalapítványt, teljesen új jogintézményként 1994. január 1-jétől vezette be az 1993. évi XCII. törvény.

A Ptk-novella 8. §-a állapította meg a Ptk. új 74/G. §-át, amely a közalapítvány jogintézményét a következőképpen szabályozta:

„A közalapítvány olyan alapítvány, melyet az országgyűlés, a kormány és a helyi önkormányzat képviselő testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. (Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti.)” - szöveg a Ptk-módosítással beiktatott 74/G. § (1) bekezdése.

Ezen egyetlen paragrafus (a Ptk. 74/G. §) a maga tíz bekezdésével rendezte a közalapítványi jogot. Egyrészt a már ismertett legális (törvényi) közalapítvány-definícióval, s a közfeladat fogalmának meghatározásával szolgált, másrészt megpróbált a közalapítványok létesítésére, működésére, felügyeletére, megszűnésére megfelelő jogi szabályozást adni. Mint látni fogjuk, több-kevesebb sikerrel...

A közalapítványra vonatkozó Ptk-rendelkezések - a Ptk-novella 40.§./2/ bekezdése alapján - 1994. január hó 1. napján léptek hatályba.⁸⁰

⁷⁹ Ez a 2007-ben íródott tanulmány a Debreceni Egyetem Interdiszciplináris Társadalom- és Bölcsészettudományi Doktori Iskoláján 2008 februárjában summa cum laude eredménnyel megvédett PhD-disszertáció IV. fejezet 1. pontjának erősen rövidített változata. Az „Alapítványok az iskolákban” című disszertáció olvasható az Interneten is (<https://dea.unideb.lib>), az MPKKI pedig 2011-ben külön kötetben és CD-n is megjelentette. (Alapítványok az iskolákban, MPKKI 2011, ISBN 978-963-9277-14-4.)

⁸⁰ A szabályozás hézagait – mint azt az alapítványok esetében már megtapasztalhattuk - újra a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásaival, döntéseinek százaival kellett kitölteni.

1994. január első napjától az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzat csak közalapítványt hozhatott létre. Közalapítványok pedig százsámra alakultak. A működő közalapítványok száma egy bő évtized alatt a másfél ezret is túllépte.⁸¹

2002. január elsejétől újra módosult a közalapítványi jog. Ekkortól közalapítványt már nemcsak a helyi, hanem a kisebbségi önkormányzatok is alapíthattak. (Ezeket az új, 2001-es Ptk-novella emelte be a lehetséges alapítók közé.)

A múlt idő alkalmazása nem véletlen.

A közalapítvány nem volt hosszú életű jogintézmény, már abban a tekintetben, hogy közalapítványt létrehozni csak 2006. augusztus 24. napjáig lehetett. (Ekkor lépett hatályba a közalapítványt a Ptk-ból törölő 2006. évi LXV. tv.)

Azt azért mégsem mondhatjuk, hogy a közalapítvány élt 12 évet, hét hónapot és huszonnégy napot, mert a már bejegyzett közalapítványok – ha nem változik a jogi háttér – még működhetnek az idők végezetéig.⁸² Ez a tény, és a közalapítványoknak az iskolai oktatás támogatásában betöltött szerepe indokolja a közalapítványok jogának kritikai jogtudományi elemzését.

A közalapítvány alapítója

A közalapítványt az alapítványokhoz képest egy lényegesen szűkebb alapítói kör hozhatta létre. Közalapítvány alapítója ugyanis csak Országgyűlés, Kormány, helyi és kisebbségi önkormányzat lehetett. (Helyi önkormányzaton egyébként a fővárosi és megyei önkormányzatokat, továbbá a megyei jogú városi, városi, fővárosi kerületi és községi önkormányzatokat értjük.)

Megjegyzendő, hogy az Országgyűlés, a Kormány, a helyi és a kisebbségi önkormányzat magánszeméllyel, más szervezetekkel közösen nem hozhatott létre alapítványt. (Ptk. 74/G. § (1) bek.) Lényeges törvényi korlátozás volt az is, hogy közalapítvány alapítására jogosult szerv alapítványt csak közalapítványként hozhatott létre. (Ptk. 74/G. § (4) bek.)

⁸¹ A Legfőbb Ügyészség Egylet-programjának adatai alapján.

⁸² 2006 végén 1.509 közalapítvány még működőként szerepelt a bírósági nyilvántartásokban.

Az Országgyűlés törvénnyel, illetőleg országgyűlési határozattal, a Kormány kormányrendelettel vagy kormányhatározattal, a helyi és a kisebbségi önkormányzat képviselői testülete önkormányzati rendelettel, illetőleg határozattal dönthetett közalapítvány alapításáról. Ezeket a határozat-kivonatokat a bírósághoz benyújtandó kérelemhez is csatolni kellett.⁸³

A közalapítvány célja

Míg alapítvány tartós és közérdekű célra hozható létre, közalapítvány csak közfeladat ellátására volt alapítható. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy közalapítvány kizárólag közfeladat folyamatos ellátásának biztosítása céljából hozható létre, más tartós és közérdekű célra azonban már nem. (Nemes 1994, 139)

A Ptk. elvi élel rögzítette azt is, hogy a közalapítvány létrehozása azonban nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a (köz)feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét, következésképpen egy közalapítvány létrehozásával "nem szabadulhat meg" az elvégzendő feladattól. (Ptk.74/G. §. (2) második mondata)

A törvény határozta meg azt is, hogy mi is az a közfeladat:

„Közfeladat az az állami vagy önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról – jogszabály alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia.” - mondta ki a Ptk. 74/G. §. (2) bek. A közfeladat tehát jogszabály alapján ellátandó, társadalmi szükségletek kielégítését szolgáló állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe tartozó tevékenység ellátását jelenti.

A közalapítványok döntő többsége az önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. tv. 8. §. (1) bek.) megállapított feladatok végzésére jön létre. (Idetartoznak az alapfokú oktatástól az orvosi ellátáson és közvilágításon át a köztisztaságig, környezet- és műemlékvédelemig terjedő feladatok.)

⁸³ Az illetékes fővárosi, vagy megyei bíróság ezen határozat-kivonat alapján kontrollálhatta a normatív aktus megtörténtét.

Közalapítvány ugyanakkor nem csupán az önkormányzat kötelező közfeladataira hozható létre, hanem az önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzat által vállalt - a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve a megyei önkormányzatnak kötelezően előírt - közszolgáltatás teljesítésére is. Így például a helyi önkormányzat számára törvény által előírt közösségi tér biztosítása, közművelődés, tudományos, művészeti tevékenység és sport támogatása is olyan célok, amelyek azáltal, hogy a települési önkormányzat vállalja ezek megvalósítását a megyei önkormányzat helyett (mellett), jogszabály által előírt önkormányzati feladatnak (közfeladatnak) minősülnek. (BH 1996/11., KK 613.) A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor egy döntésében elvi érveléssel mondta ki, hogy nem önkormányzati feladat egy zeneszerző emlékének ápolása, így erre a célra közalapítvány nem hozható létre. (BH 1997/8., KK 416.)

Kutatási témánk szempontjából figyelemre méltó, hogy a közalapítványok mintegy hetede - valamilyen formában - az iskolai oktatást támogatta.⁸⁴

A törvény-módosítás során a közalapítvány alapítására jogosult szerv (az Országgyűlés, a Kormány, a helyi majd pedig a kisebbségi önkormányzat) alapítványtételi, illetőleg az alapítványi cél meghatározására vonatkozó jogát erőteljesen korlátozták azzal, hogy e szervezetek a Ptk-novella hatálybalépése után már csak közalapítványt hozhatnak létre. Ez valójában azt jelentette, hogy az Országgyűlés, a Kormány, illetőleg a helyi és kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete csak olyan célra hozhatott létre /köz/alapítványt, amelyről neki jogszabály alapján egyébként is gondoskodnia kellett volna.

(...)

A közalapítvány alapító okirata

A közalapítvány alapító okiratával szemben támasztott követelmények jórészt megegyeztek az alapítványi jogban foglaltakéval. Így az alapító okiratnak tartalmaznia kellett a közalapítvány nevét, székhelyét, célját, vagyonát, a vagyonfelhasználás módját. (Lásd: a Ptk. 74/B. § (1) bekezdésében)

⁸⁴ A Legfőbb Ügyészség Egylet-programjának adatai alapján.

Közalapítvány esetében azonban minden esetben külön kezelő szervet (kuratóriumot) kellett létrehozni (tehát magánszemély, vagy már működő más szervezet a közalapítvány vagyonának kezelője nem lehetett.)

Külön szabály írta elő, hogy közalapítvány esetében a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet (pl. felügyelő bizottságot) is kellett alakítani. Ennek feladata a kuratórium működésének figyelemmel kísérése volt, különös tekintettel annak pénzügyi vonatkozásaira. (Ptk. 74/G. § (5) bek.)

A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mondta ki, hogy közalapítvány alapítója önmagát ellenőrző szervként nem jelölheti ki, hiszen egy ilyen rendelkezéssel értelmét vesztené a törvény azon előírása, miszerint az alapító okiratban külön ellenőrző szerv kijelöléséről kell gondoskodni. (BH 1997/3., KK 147.)

A közalapítvány ellenőrző szervének összetételére egyébként nem vonatkozik az a rendelkezés, hogy az alapítók meghatározó befolyást nem gyakorolhatnak a szerv döntéshozatalában. Az ellenőrző szerv tehát nem lehet azonos az alapítóval, de nem kizárt, hogy képviselői meghatározó befolyást gyakoroljanak abban.⁸⁵ (BH 1997/2., KK 97.)

Közalapítvány esetében az alapító okiratot hivatalos lapban közzé kellett tenni. (Ptk. 74/G. § (6) bek.)

A probléma ezzel kapcsolatosan az volt, hogy míg több mint ezer közalapítvány működik az országban, hivatalos lapnak a Magyar Közlöny, illetőleg a tárcaközlönyök tekinthetők. Ide sorolhatók még a fővárosi és a megyei közgyűlés közlönyei. Ezek a lapok azonban nyilvánvalóan nem lettek volna képesek a teljes közalapítványi alapító okirat-szöveg közzétételére, ezért az ügyészi gyakorlat elfogadta azt is, ha az adott közalapítvány alapító okiratát a helyi önkormányzati rendeletek kihirdetési módjának megfelelően tették közzé, például kifüggesztették a községi hirdetőtáblára.⁸⁶

⁸⁵ A gyakorlatban szinte általános, hogy az ellenőrző szerv tagjai az alapító jogi személy pénzügyi szakembereiből kerülnek kiválasztásra.

⁸⁶ A kifüggesztés a helyi szabályok szerint általában 30 napra történt, de arra is volt példa, hogy hónapokig – sőt évekig - olvasható volt a hirdetőtáblán az alapító okirat.

Garanciális biztosítékok

A közalapítványok költségvetési, azaz közpénzből jöttek létre, emiatt velük szemben kezdettől fogva fokozottabb elvárások érvényesültek. Társadalmi érdek fűződik működésük átláthatóságához is.

Önmagában már az is valamifajta garanciális biztosítékot jelentett, hogy az alapító okiratot (és annak módosításait) hivatalos lapban, illetőleg a helyi rendeletek kihirdetési módjának megfelelően közzé kellett tenni. Garanciális biztosíték volt az is, hogy a kezelő szervet (kuratóriumot) ellenőrző szervet (pl. felügyelő bizottságot) kellett létrehozni.

A közalapítványok működésének tényleges garanciális biztosítékai: a beszámolási és a nyilvánosságra hozatali kötelezettség. (Ptk. 74/G. § (8) bek.)

A közalapítvány kezelő szerve (a kuratórium) köteles az alapítónak évente beszámolni. (Ptk.14/G.§./8/ bekezdés első mondata) Az évenkénti beszámolás kötelezettsége egy olyan többlet garanciális rendelkezés, amely lehetőséget biztosít az alapító Országgyűlésnek, Kormánynak, helyi (vagy később a kisebbségi) önkormányzatnak arra, hogy a közalapítvány működését évenkénti rendszerességgel figyelemmel kísérje.

A közalapítványnak a gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatait is nyilvánosságra kell hoznia. (Ptk.74/G.§. /8/ bekezdés első mondata) A gazdálkodási adatok közzététele ugyancsak garanciális jellegű előírás. Nyilvánvalóan eleget tesz e kötelezettségének a közalapítvány, ha az alapító okiratát is közlő hivatalos lapban, vagy az alapító okirat közzétételének módjával egyezően teszi ezt meg. Ezt a helyi rendeletek kihirdetésének megfelelő módon is megteheti.

A közalapítványok törvényességi felügyelete

A közalapítványok működése felett a törvényességi felügyeletet az illetékes ügyészség gyakorolja, az alapítványi jogban megismert módon és formában. (Ptk. 74/ F. § (1) bek. a 74/G. § (11) bekezdésére figyelemmel)

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a közalapítvány gazdálkodásának törvényességét és célszerűségét (!), ha a közalapítványt az Országgyűlés vagy a Kormány hozta létre.⁸⁷

A közalapítványok megszűnése

A közalapítványok ugyanúgy szűnhetnek meg, mint az alapítványok.

A Ptk-novella azonban bevezetett egy új – csak a közalapítványokra vonatkozó – nemperes eljárásbeli megszüntetési lehetőséget is: „A bíróság a közalapítványt az alapító kérelmére nemperes eljárásban megszünteti, ha a közfeladat ellátásának biztosítása más módon, illetőleg más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható.” – Ptk. 74/G. § (9) bekezdés.

Azt, hogy a közfeladat ellátása más módon, illetőleg más szervezeti keretben (például közhasznú társaság formájában) hatékonyabban megvalósítható, azt az alapítónak kell valószínűsítene. A bíróság a közalapítvány ilyen formában történő megszüntetése esetén végzéssel dönt.⁸⁸

A közalapítvány vagyona – a hitelezők kielégítése után – az alapítót illeti meg. Az alapító köteles ezt a vagyont a megszünt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni. (Ptk. 74/G. § (9) bek. második mondata)

⁸⁷ Az országgyűlési és a kormány-alapítványok esetében a gazdálkodás célszerűségének Állami Számvevőszék általi ellenőrzése a közpénzek felhasználásának garanciális szabályai közé sorolható.

⁸⁸ Megjegyezni érdemes, hogy a közalapítványok szinte kivétel nélkül közhasznú társasággá (kht) alakultak át. A kht. a társadalom közös szükségleteinek kielégítése céljából létrehozott nonprofit jogi személy, gyakorlatilag egy nonprofit kft.

A közalapítványok új szabályozása

Az Országgyűlés 2006. július 19-diki ülésnapján fogadta el az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: törvény). A törvény 2006. augusztus hó 24. napján lépett hatályba, s a törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszítette a Ptk. közalapítványokat szabályozó 74/G. §-a.⁸⁹

(...)

A jogalkotó deklarált szándékát a preambulum a következőképpen rögzíti: „Az Országgyűlés az államháztartási rendszer megújítása keretében a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele, a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő szabályok egyszerűsítése, a kis- és középvállalkozás-fejlesztési intézményrendszer hatékonyabbá tétele, továbbá a vállalkozások hitelhez jutásának, valamint a hazai és európai közösségi források felhasználásának elősegítése céljából...”

Ezek szerint a jogalkotó - az államháztartási rendszer megújítása keretében -, a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele, valamint a hazai és európai közösségi források felhasználásának elősegítése céljából hozta meg a közalapítványokat a Ptk-ból törölő döntését.

⁸⁹ A miniszteri indokolás vizsgálatával lásd - részletesebben kifejtve - a következő tanulmányban.

VOLT EGYSZER EGY KÖZALAPÍTVÁNY⁹⁰ (2007)

Az Országgyűlés 2006. július 19-én fogadta el az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: törvény).

A törvény 2006. augusztus hó 24. napján lépett hatályba, s hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszette a Ptk. közalapítványokat szabályozó 74/G. §-a.

A miniszteri indokolás szerint „a törvény a hatálybalépését követő időszakra vonatkozóan megtiltja a közalapítványok alapítását. A már működő közalapítványok alapítói pedig alapítói jogukkal élve eldönthetik, hogy élnek-e a közalapítvány megszüntetésének lehetőségével, vagy továbbra is működtetik a közalapítványt.

Ezzel összefüggésben az államháztartási törvény módosítása bevezeti a támogatási célú fejezeti kezelésű előirányzat⁹¹ intézményét.”

„A támogatási célú fejezeti kezelésű előirányzat konstrukciója teljes mértékben képes helyettesíteni a közalapítvány intézményét. Az ilyen speciális előirányzatra vonatkozó előírások lehetővé teszik a közpénzek átláthatóbb, hatékonyabb, olcsóbb felhasználását, továbbá lehetővé teszik a „civilszféra” szakértőinek bevonását és érdemi hatáskörrel való felruházását a költségvetési támogatások döntés-előkészítésében.”
(Miniszteri indokolás a törvényhez)

⁹⁰ A tanulmány eredeti változata az Ügyészek Lapja 2008. évi 4. számában, a 33-44. oldalon jelent meg.

⁹¹ A „támogatási célú fejezeti kezelésű előirányzat” egyelőre nem egy meggyökeresedett jogintézményt takar. Megfelelő mélységű szabályozásával a jogalkotó mind a mai napig adós maradt.

A jogalkotó deklarált szándékát a preambulum a következőképpen rögzíti: „Az Országgyűlés az államháztartási rendszer megújítása keretében a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele, a rendezett munkaügyi kapcsolatokkal összefüggő szabályok egyszerűsítése, a kis- és középvállalkozás-fejlesztési intézményrendszer hatékonyabbá tétele, továbbá a vállalkozások hitelhez jutásának, valamint a hazai és európai közösségi források felhasználásának elősegítése céljából a következő törvényt alkotja: (...)”

Ezek szerint az államháztartási rendszer megújítása keretében, a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele, valamint a hazai és európai közösségi források felhasználásának elősegítése céljából hozta meg a jogalkotó a közalapítványokat a Ptk-ból törölő döntését.

A közalapítványok új jogi helyzete

Jelenleg nehezen magyarázható az adott jogi helyzet: a közalapítványok léteznek is, meg nem is. Sajátos jogi helyzet állt elő ugyanis azzal, hogy az államháztartásról szóló törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. törvény törölte a közalapítvány jogintézményét a Polgári Törvénykönyvből. (Törvény 1. § (1) bek.) A koncepciózus jogalkotás sajátosságaként a következő szakasz a lóversenyzés helyzetének rendezésével foglalkozik.

A közalapítvány jogintézménye már nem szerepel a Ptk-ban, ugyanakkor közalapítványok százsámra működnek. Magyarországon 2006. augusztus végén több mint másfél ezer működő közalapítványt tartottak nyilván.⁹²

A közalapítványra vonatkozó Ptk-szakasz hatályon kívül helyezésével a közalapítványok nem szűntek meg, csupán a működésükre a Ptk. alapítványra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, mégpedig az államháztartásról szóló törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. tv. 1. § (2)-(6) bekezdéseiben foglalt eltérésekkel.

⁹² A Legfőbb Ügyészség Egylet-programja szerint 2006 végén még 1509 közalapítvány szerepelt a nyilvántartásban!

Szinte már a jogállamiságot veszélyeztető helyzet állt elő azzal, hogy több mint másfélezer közalapítványra mint jogi személyre vonatkozó, a működésüket, gazdálkodásukat és megszűnésüket érintő alapvető rendelkezések nem a Polgári Törvénykönyvben, hanem az államháztartásról szóló törvényt módosító törvény egy paragrafusában, annak hat bekezdésében nyertek elhelyezést. (Törvény 1. § (1)-(6) bek.)

A közalapítvány alapítására jogosultakat érintő új korlátozások

A közalapítványokat a Ptk. 74/G. § (1) bekezdése szerint Országgyűlés, Kormány, helyi önkormányzat vagy kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete hozhatta létre.

A törvény hatálybalépésével azok az előbb felsorolt szervezetek – amelyek közalapítvány létrehozására jogosultak voltak – hármaskorlátozással (Törvény 1. § (1) bek.) találják magukat szembe: alapítványt nem alapíthatnak; alapítványhoz nem csatlakozhatnak; alapítvány kapcsán nem jelölhető ki az alapítói jog gyakorlására sem.

A törvény hatálybalépését követően tehát az Országgyűlés, a Kormány, a helyi vagy a kisebbségi önkormányzat nemcsak közalapítványt, hanem „egyszerű” alapítványt sem hozhat létre. (Törvény 1. § (1) bekezdés)

Még szigorúbb korlátozás az, hogy e szervek a törvény hatálybalépése után alapítványhoz sem csatlakozhatnak, azaz alapítványnak vagyoni támogatást sem nyújthatnak.⁹³ (Törvény 1. § (1) bekezdés)

A harmadik korlátozás alapján a bíróság az Országgyűlést, a Kormányt, a helyi vagy a kisebbségi önkormányzatot a törvény hatálybalépését követően nem jelölheti ki az alapítói jog gyakorlására, például ha az alapító erről nem rendelkezett, illetőleg a megjelölt kezelő

⁹³ Az e téren következetes bírói gyakorlat – több legfelsőbb bírósági határozattal – mondta ki, hogy a csatlakozáson a már bejegyzett alapítvány vagyoni támogatását kell érteni. (BH. 1993/2., KK. 122) Lásd még: Szécsényi Tibor: Alapítók, csatlakozók – a csatlakozók jogállásáról. *Ügyészek Lapja*, 1996/4. szám 21-24. p.

szerv (szervezet) a feladat ellátását nem vállalja. (Törvény 1. § (1) bekezdés)

A közalapítványok speciális szabályai

A közalapítványok szabályai ezentúl nem a Polgári Törvénykönyvben, hanem az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. és egyes kapcsolódó törvények módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. tv. 1. §-ában található meg.⁹⁴

A miniszteri indokolás szerint „e § a közalapítvány – mint szervezettípus – perspektivikus megszüntetését célozza. Erre vonatkozóan módosítja a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényt, és átmeneti szabályokat hoz. A törvénymódosítás hatályba lépésekor már bejegyzett közalapítványokra – azok megszüntetéséig – az itt meghatározott, a Ptk-ból már ismert egyes jogszabályi előírásokat továbbra is alkalmazni kell, kiegészítve néhány új korlátozó rendelkezéssel.”

A törvény meglehetősen nagy számú, a korábban nyilvántartásba vett közalapítványokra vonatkozó eltérő rendelkezést állapított meg, illetőleg tartott fenn. (Törvény 1. § (2)-(6) bekezdésében)

Ezek az alábbiak:

- 1./ a közalapítványok alapítvány-alapítási, csatlakozási és egyesítési korlátozásai;
- 2./ az alapító okirat módosításának közzétételi kötelezettsége;
- 3./ alapítói jogok gyakorlásával kapcsolatos korlátozás;
- 4./ a közfeladat mint alapítványi cél kiterjesztésének tilalma;
- 5./ a vagyon-felhasználási korlátozások;
- 6./ a gazdálkodó szervezetben való részvétel szabályai;
- 7./ az éves beszámolási kötelezettség;
- 8./ a gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége;
- 9./ az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre.

⁹⁴ Különösen aggályos, hogy ez egy másik törvényt módosító törvény, melynek a későbbi fellelhetősége külön nehézségekbe ütközik majd.

Ezek közül újak – a már ismertetett alapítói korlátozáson kívül – a közalapítványok alapítvány-alapítási, csatlakozási és egyesítési korlátozásai, az alapító okirat módosításának közzétételi kötelezettsége, az alapítói jogok gyakorlásával kapcsolatos korlátozás, a közfeladat mint alapítványi cél kiterjesztésének tilalma, végül pedig a vagyonfelhasználási korlátozások.

Átvételre kerültek a Ptk-ból a gazdálkodó szervezetben való részvétel szabályai, az éves beszámolási kötelezettség és a gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége, végül pedig az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre.

A közalapítványok alapítvány-alapítási, csatlakozási és egyesítési korlátozásai

A törvény a közalapítványokra nézve számos korlátozást vezetett be az alapítványok alapításával, az alapítványhoz való csatlakozással, az egyesítéssel, illetőleg az alapítói jogok gyakorlásával kapcsolatban. (Törvény 1. § (2) bekezdés b./ pontja)

Ezek a következők:

- A korábban bejegyzett közalapítvány nem hozhat létre alapítványt;
- a közalapítvány nem csatlakozhat alapítványhoz;
- közalapítvány nem egyesíthető alapítvánnyal, és
- közalapítvány nem jelölhető ki alapítvány alapító jogainak gyakorlására sem.

A jogalkotó ezekkel a tiltásokkal neutralizálta a közalapítványokat. Egységes koncepciót nehéz azonban felfedezni e rendelkezésekben, hacsak azt nem, hogy az alapító okiratban már rögzített közfeladattól semmi módon se térhessen el a közalapítvány.

Az viszont nehezen érthető, hogy miért nem jelölhető ki alapítvány alapító jogainak gyakorlására sem.

Az alapító okirat módosításának közzétételi kötelezettsége

A törvény hatálybalépése után a korábban nyilvántartásba vett közalapítványok alapító okiratainak módosítását is közzé kell tenni. A korábbi szabályozás csupán a közalapítvány alapító okiratának közzétételét követelte meg.

„A közalapítvány alapító okiratának módosítását (módosítással egybeszerkesztett szövegét) a Magyar Közlönyben, illetve az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyben szokásos módon – közzé kell tenni.” (Törvény 1. § (2) bekezdés f./ pontja)

Álláspontunk szerint értelmezési problémákat vet fel, hogy mi volt a jogalkotó szándéka akkor, amikor az alapító okirat módosítása, illetőleg a módosítással egybeszerkesztett szöveg kategóriáit a fenti módon összekapcsoltan használta.

Az alapító okirat módosítással egybeszerkesztett szövegének közzétételi kötelezettsége erősen vitatható abban az esetben, ha például csupán a kezelő szerv összetételében állt be változás.⁹⁵

Üdvözlendő ugyanakkor az, hogy a törvény a közzététel módját megengedőbben szabályozza azáltal, hogy a Magyar Közlöny mellett az önkormányzat hivatalos lapját, illetőleg ennek hiányában a helyben szokásos módot is megfelelő közzétételi fórumnak ismerte el. A korábban hatályos Ptk-szabályozás szerint ugyanis a közzétételnek „hivatalos lapban” kellett történnie. Az ellentmondást nem tűrő törvényi megfogalmazást a kialakult – és a bíróságok és ügyészségek által sem kifogásolt – szokásjog enyhítette.

Alapítói jogok gyakorlásával kapcsolatos korlátozás

A törvény hatálybalépését követően a már korábban nyilvántartásba vett közalapítvány alapító jogainak gyakorlására más személy nem jelölhető ki. (Törvény 1. § (2) bekezdés d./ pontja)

⁹⁵ Például a három-öt fős kuratóriumok esetében, egyetlen tag lemondása esetén.

Figyelemmel arra, hogy a közalapítvány alapítója Országgyűlés, Kormány, helyi vagy kisebbségi önkormányzat lehetett, melyek nyilvánvalóan nem szűnnek (szűnhetnek) meg jogutód nélkül, álláspontunk szerint az alapítói jogok gyakorlásának fenti korlátozása túlzottan nagy jelentőséggel nem bír.

A közfeladat mint alapítványi cél kiterjesztésének tilalma

A törvény hatálybalépését követően a már nyilvántartásba vett közalapítvány tevékenysége újabb közfeladat ellátásával nem bővíthető. (Törvény 1. § (2) bekezdés d./ pontja)

A jogalkotó feltehetően az alapító okirat esetleges módosításával kapcsolatosan állapította meg a fenti korlátozást, mivel egy közalapítvány tevékenysége csak az alapító okiratban megállapított célok mentén történhet, következésképpen a tevékenység újabb közfeladat ellátásával való bővítése is az alapító okirat módosítása kapcsán lenne lehetséges.

Vagyonfelhasználási korlátozások

A törvény a már nyilvántartásba vett közalapítványok vagyonának felhasználására nézve drasztikus szigorító szabályokat vezetett be. (Törvény 1. § (2) bekezdés c/ pontja)

A közalapítvány évente csupán vagyona 5 %-ának mértékéig, de legfeljebb összesen 1.000.000 Ft-ig nyújthat közvetlen vagy közvetett támogatást az alapító okiratban foglalt célokra pályázat kiírása nélkül.⁹⁶

A közalapítványnak a törvény hatálybalépése után – főszabályként – csak pályázat kiírása után lehet támogatást nyújtania. Ez alól csak nagyon szűk kivételként értékelhető az a rendelkezés, mely szerint pályázat kiírása nélkül évente csupán a vagyona 5 %-ának mértékéig – és egyébként legfeljebb és összesen egymillió forintig – nyújtható közvetlen vagy közvetett támogatás az alapító okiratban foglalt célokra.

⁹⁶ Megjegyzendő, hogy az egymillió forintos felső határ csak a legalább 20 millió Ft vagyonnal rendelkező közalapítványok esetében válik valóságos korláttá.

Az alapítványok zöme csupán néhány százezer forint vagyonnal rendelkezik. Példának okáért egy hatszázezer forint vagyonnal rendelkező közalapítvány esetében évente csupán harmincezer forint lenne – pályázat nélkül – a cél szerinti támogatásokra fordítható összeg.

Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a közalapítványok közfeladat ellátására jöttek létre, mely célok – természetükből adódóan – nyilvánvalóan jelentősebb ráfordítás-igényűek.

A gyakorlatban külön problémát vet majd föl a „közvetett támogatás” tartalma.

Ennek elhatárolása a működési kiadásoktól - mondjuk egy oktatási közalapítvány esetében - meglehetősen nehéz lehet.⁹⁷

Gazdálkodó szervezetben való részvétel szabályai

A törvény a már korábban nyilvántartásba vett közalapítványok gazdálkodó szervezetben való részvételére, továbbá a közalapítvány által létrehozott gazdálkodó szervezetekre vonatkozó korlátozó szabályokat átvette a Ptk-ból.

A közalapítvány csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben legalább többségi befolyással rendelkezik, és amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulása mértékét. (A törvény 1. § (2) bekezdés a./ pontjának első mondata)

Többségi a befolyás, ha a közvetlen vagy – a más, köztes gazdálkodó szervezeten keresztül megvalósuló – közvetett befolyása alatt álló gazdálkodó szervezetben tagsági (részvényesi) jogai vagy a gazdálkodó szervezet más tagjával (részvényesével) kötött megállapodás alapján a szavazatok több mint 50 %-ával rendelkezik, vagy a gazdálkodó szerv tagjaként (részvényeseként) jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelő bizottság tagjainak többségét megválassza, illetőleg visszahívja. (A Ptk. 685/B. §-a szerint)

⁹⁷ A rászoruló tehetséges gyermekeket támogató oktatási-iskolai közalapítványok esetében pedig szinte értelmezhetetlen.

A korábbi Ptk. szerint: „Többségi irányítást biztosító befolyása van annak, aki tagsági (részvényes) jogai vagy a gazdálkodó szervezet más tagjával (részvényesével) kötött megállapodás alapján a szavazatok több mint ötven százalékával rendelkezik.”⁹⁸

A többségi befolyás fogalmát a jelenlegi szabályozás két vonatkozásban is kiterjeszti. Egyrészt a közvetett – más, köztes gazdálkodó szervezeten keresztül megvalósuló – befolyással, másrészt pedig a vezető tisztségviselők és a felügyelő bizottság tagjai többségének megválasztására, illetve visszavonására vonatkozó jogosultsággal.

A közalapítvány által létrehozott gazdálkodó szervezet nem alapíthat további gazdálkodó szervezetet sem. A közalapítvány által létrehozott gazdálkodó szervezet pedig nem szerezhets részeselet más gazdálkodó szervezetben. (A törvény 1.§ (2) bekezdés a./ pontjának második mondata)

Az éves beszámolási kötelezettség

A törvény hatálybalépését követően is fennáll a már korábban nyilvántartásba vett közalapítvány éves beszámolási kötelezettsége.

A közalapítvány alapító okiratban megjelölt kezelő szerve (szervezete) a közalapítvány működéséről az alapítónak köteles évente beszámolni.⁹⁹ (Törvény 1. § (2) bekezdés e./ pontjának első mondata)

A gazdálkodási adatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége

A törvény hatálybalépését követően is fennáll a már korábban nyilvántartásba vett közalapítvány esetében a gazdálkodás legfontosabb adatainak nyilvánosságra hozatali kötelezettsége.

⁹⁸ A 2006. augusztus 24. napja előtt hatályos Ptk. 685/B. §-a.

⁹⁹ A beszámolás megtörténtét pedig megfelelően dokumentálni is kell.

A közalapítvány alapító okiratban megjelölt kezelő szerve (szervezete) köteles gazdálkodásának legfontosabb adatait nyilvánosságra hozni.¹⁰⁰ (Törvény 1. § (2) bekezdés e./ pontjának első mondata)

A törvényi szabályozás pontatlansága miatt csak ésszerűségi szempontok alapján dönthető el, hogy ennek a nyilvánosságra hozatalnak mikor kell történnie. Álláspontunk szerint – a garanciális szempontok figyelembevételével – a törvényben szerencsésebb lett volna a nyilvánosságra hozatal kapcsán konkrét határidőt (például április 30. napjával) megállapítani.¹⁰¹

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre

A törvény hatálybalépésével sem változott a korábban nyilvántartásba vett egyes közalapítványok vonatkozásában az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörének szervi és tárgyi hatálya.¹⁰²

A közalapítvány gazdálkodásának törvényességét és célszerűségét – a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete által alapított közalapítvány kivételével az Állami Számvevőszék ellenőrzi. (Törvény 1. § (2) bekezdés e./ pontjának második mondata)

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre tehát az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítványok gazdálkodásának törvényességére, sőt a gazdálkodás célszerűségére is kiterjed.

A közalapítványok megszűnésének speciális szabályai

A törvény a már korábban nyilvántartásba vett közalapítványokra, sőt az Országgyűlés, a Kormány, a Minisztériumok, a miniszterek, az országos hatáskörű szervek, azok vezetői, továbbá a helyi

¹⁰⁰ A nyilvánosságra hozatal megtörténtét is megfelelően dokumentálni kell.

¹⁰¹ A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Ksztv.) 19. § (5) bekezdése például a közhasznúsági jelentés közzététele kapcsán legkésőbb június 30. napját jelöli meg!

¹⁰² Korábban ezt a Ptk. 74/G. § (8) bekezdése szabályozta.

önkormányzatok és képviselőtestületek által 1994. január 1-je előtt önállóan vagy közösen alapított és még alapítványi formában működő alapítványaira (saját terminológiám szerint a továbbiakban: quasi-közalapítványokra) nézve speciális megszűnési szabályokat állapított meg. (Törvény 1. § (3)-(6) bekezdés)

Ezen szabályok:

1./ a speciális közalapítványi nemperes megszűnési ok – átvett – szabálya;

2./ a quasi-közalapítványok megszűnésére vonatkozóan újonnan megállapított speciális szabályok;

s végül

3./ a megszűnt közalapítvány vagyona vonatkozó külön szabályok.

Fő szabályként leszögezhetjük, hogy egy már korábban nyilvántartásba vett közalapítvány továbbra is ugyanúgy szűnhet meg, mint az alapítvány. A törvény azonban továbbra is biztosítja – némileg szűkítve ugyan – a korábban is szabályozott plusz megszüntetési lehetőséget.

Ad 1./

A speciális közalapítványi nemperes megszűnési ok

A bíróság a közalapítványt – nemperes eljárásban – akkor is megszünteti, ha az alapító ezt arra hivatkozással kéri, hogy a közfeladat ellátásának biztosítása más módon vagy más szervezeti keretben hatékonyabban valósítható meg. (Törvény 1. § (3) bekezdés)

A vonatkozó korábbi Ptk-passzus szerint: „A bíróság a közalapítványt az alapító kérelmére nemperes eljárásban megszünteti, ha a közfeladat iránti szükséglet megszűnt, vagy a közfeladat ellátásának biztosítása más módon, illetőleg más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható” (Ptk. 74/E. § (9) bekezdés első mondata). Nem igazán érthető, hogy a közfeladat iránti szükséglet megszűnése ezután miért nem vezethet a közalapítvány megszüntetéséhez. Ez annál is inkább érthetetlen, mert a közalapítvány célja ezentúl már nem egészíthető ki, illetve nem bővíthető. Az új Törvény ugyanis kimondja, hogy a törvény hatálybalépését követően a már nyilvántartásba vett közalapítvány

tevékenysége újabb közfeladat ellátásával nem bővíthető. (Törvény 1. § (2) bekezdés d./ pontja)

Ez a nemperes eljárás az alapító kérelmével indul.¹⁰³

A kérelemben az alapítónak valószínűsítienie kell, hogy az alapítvány céljaként megjelölt közfeladat ellátásának biztosítása más módon, avagy más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható.

Az előbbieken tárgyalt megszűnési forma kapcsán további lehetőségeket is szabályoz a törvény. „A közalapítvány megszűnése esetén az alapító köteles a megszűnt közalapítvány vagyont – a hitelezők kielégítése után – a megszűnt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani, és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni. E kötelezettsége teljesítése során az alapítója a megszűnt közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét saját alapítású költségvetési szervvé alakíthatja át a költségvetési szerv alapítására vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával. Ennek során azonban gondoskodnia kell annak a jogszabálynak a kiadásáról, amely tartalmazza a jogutódlással kapcsolatos és mindazon rendelkezéseket, amelyek a közalapítvány bírósági nyilvántartásból való törlésének napjával azonos fordulónapon az érintett jogi személy további működésének folyamatosságát megfelelően biztosítják.” (Törvény 1. § (4) bekezdés)

A törvény hatálybalépése után – új lehetőségként – a közalapítvány átalakulással történő megszűnése esetén az alapítója a megszűnt közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét – a költségvetési szerv alapítására vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – saját alapítású költségvetési szervvé alakíthatja át. Ennek során azonban gondoskodnia kell annak a jogszabálynak, (jellemzően önkormányzati rendeletnek) a kiadásáról, amely tartalmazza a jogutódlással kapcsolatos rendelkezéseket. E rendelkezéseknek megfelelően biztosítani kell azt, hogy a közalapítvány bírósági nyilvántartásból való törlésének napjával azonos fordulónapon az érintett jogi személy a korábbi közalapítványi cél szerinti működést zökkenőmentesen folytathassa. Álláspontunk szerint ennek megtörténtét a bírósági nyilvántartásból való törlés kapcsán a bíróságnak vizsgálnia is kell.¹⁰⁴

¹⁰³ Az alapító(k) meghatalmazhat(nak) jogi képviselőt is. Közalapítványok vonatkozásában ez viszonylag gyakori megoldás.

¹⁰⁴ E vonatkozásban kialakult bírói gyakorlatról még nem számolhatunk be.

Ad 2./

Az ún. quasi-közalapítványok megszűnésére vonatkozóan újonnan megállapított speciális szabályok

A közalapítványok megszűnésére vonatkozó szabályokat – a törvény rendelkezései szerint – a közalapítványokon túlmenően bizonyos alapítványok esetében is alkalmazni kell (illetőleg lehet).

A törvény a már korábban nyilvántartásba vett – az Országgyűlés, a Kormány, a Minisztériumok, a miniszterek, az országos hatáskörű szervek, azok vezetői, továbbá a helyi önkormányzatok és képviselőtestületek által 1994. január 1-je előtt önállóan vagy közösen alapított – és még alapítványi formában működő alapítványokra (quasi-közalapítványok) nézve speciális megszűnési szabályokat állapított meg. (Törvény 1. § (5)-(6) bekezdés)

A közalapítványok megszűnésére vonatkozó szabályokat (Törvény 1. § (3)-(4) bekezdés) az olyan alapítványok esetében is alkalmazni kell, amelyet 1994. január 1-je előtt az Országgyűlés, a Kormány, a Minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (annak vezetője), vagy a helyi önkormányzat (képviseletestülete) önállóan, vagy a felsoroltak bármelyikével közösen alapított. Következésképpen akkor is a közalapítvány megszűnésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ha a közalapítvány alapítására jogosult által létrehozott alapítvány nem alakult át 1994. január 1-je után közalapítvánnyá. (Törvény 1. § (5) bekezdés)

A közalapítványok megszűnésére vonatkozó szabályokat az államháztartáson kívüli alapítóval közösen létrehozott alapítványoknál is alkalmazni kell, ha alapítótársként az Országgyűlés, a Kormány, a Minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (annak vezetője), vagy a helyi önkormányzat (képviseletestülete) vett részt az alapításban, és ha az ilyen alapítványok alapítói az alapítvány megszüntetését – az érintett alapítvány hozzájárulásával – közösen kérik. Egyébként ilyen közös kérelem hiányában az Országgyűlés, a Kormány, a Minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (annak vezetője), vagy a helyi önkormányzat (képviseletestülete) kijelölhet az alapítói jogok gyakorlására államháztartáson kívüli szervezetet is. (Törvény 1. § (6) bekezdés)

A jogalkotó konzekvens szándéka szemmel láthatóan az volt, hogy a közalapítvány alapítására jogosult szervek semmilyen formában se kerülhessenek a másodlagos alapítói jogok gyakorlóinak pozíciójába.

Ad 3./

A megszűnt közalapítvány vagyona

A megszűnő közalapítvány vagyona vonatkozó korábbi Ptk-szabályozás került át a mostani törvényi rendelkezésekbe.

A közalapítvány megszűnése esetén az alapító köteles a megszűnt közalapítvány vagyont – a hitelezők kielégítése után – a megszűnt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani, és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni. (Törvény 1. § (4) bekezdés első mondata)

Jogszabályszerkesztés-technikai szempontból erősen kifogásolható, hogy a megszűnő közalapítvány vagyonáról szóló rendelkezés nem önálló bekezdésében (a megszűnésről rendelkező joganyag végén) került elhelyezésre, hanem a közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységének költségvetési szervvé alakításával együtt.

A közalapítvány-szabályozási problémák

A közalapítvány kétségtelenül egy meglévő társadalmi szükségletet kielégítő jogintézmény volt, és az is maradt.

Igencsak kétséges ugyanakkor, hogy a „támogatási célú fejezeti kezelésű előirányzat” konstrukciója teljes mértékben képes lesz majd helyettesíteni a közalapítvány intézményét. Az ilyen speciális előirányzatra vonatkozó előírások valószínűleg lehetővé teszik a közpénzek átláthatóbb, hatékonyabb felhasználását, de – a jogalkotó deklarált céljával ellentétben – aligha lesznek a közalapítványoknál olcsóbbak. Kétségtelenül lehetővé tehetik a „civilszféra szakértőinek bevonását”, de teljesen biztos, hogy nem kapják meg azt a társadalmi (civil) támogatást, mint a közalapítványok.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Az is kétségtelen, hogy egy olyan – már majd másfél évtizede meggyökeresedett – jogintézménynek, mint amilyen a közalapítvány, a társadalmi elfogadottsága is nagyobb.

A közalapítványok további megfelelő működése azonban csakis akkor biztosított, ha a rá vonatkozó jogi előírások egyértelműek, körültekintőek, és lényeges vonatkozásokat illetően joghézag nélküliek. Már-már a jogállamiságot veszélyeztető helyzet állt elő azzal, hogy több mint másfélezer közalapítványra vonatkozó – jogi személykénti alapjogaikat korlátozó, működésüket, gazdálkodásukat és megszűnésüket érintő – alapvető rendelkezések nem a Polgári Törvénykönyvben, hanem az államháztartásról szóló törvényt módosító törvény egy paragrafusában nyertek elhelyezést. (Az Alkotmánybíróság már több ízben kimondta a hasonló, ún. „salátatörvények” alkotmányosságát sértő voltát.)¹⁰⁶

A jogalkotó teljességgel neutralizálta a közalapítványokat azzal, hogy egy már korábban bejegyzett közalapítvány alapítványt nem hozhat létre, ahhoz nem csatlakozhat, azzal nem egyesíthető, tevékenysége újabb közfeladat ellátásával nem bővíthető, ráadásul nem jelölhető ki egy másik alapítvány alapító jogainak gyakorlására sem. Egységes koncepciót nehéz felfedezni e rendelkezésekben, s az is nehezen érthető, hogy alapítói jogok gyakorlására egy közalapítvány miatt nem jelölhető ki. Ezzel ugyanis sem vagyona, sem feladatvállalása nem kerülne veszélybe.

Sajnálatos, hogy a törvényben több jogszabályszerkesztés-technikai hibát is fölfedezhetünk. A megszűnő közalapítvány vagyonáról szóló rendelkezés nem önálló bekezdésben került szabályozásra, hanem a közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységének költségvetési szervvé alakításával együtt, továbbá az egyes kötelezettségekhez kapcsolódó határidők megállapítását is elmulasztották. Ugyancsak vitathatóan szabályozott az alapító okirat módosítással egybeszerkesztett szövegének közzétételi kötelezettsége, mondjuk egyetlen névcseré esetében. Ugyanakkor a gyakorlatban külön problémát vet majd föl a „közvetett támogatás” valódi tartalma. Ennek elhatárolása a működési kiadásoktól, mondjuk egy oktatási közalapítvány esetében meglehetősen nehéz lesz.

Az alapítványi jog szabályozási hiányosságai annak idején a százszámra benyújtott törvényességi óvások és ügyészi fellebbezések folytán hamar napfényre kerültek. A Legfelsőbb Bíróság eseti döntései,

¹⁰⁶ A „salátatörvények” ugyanis elbújtatott törvényt módosító-csomagjaikkal, alig-alig követhetővé teszik a jogalkotást, jelentősen megnehezítik a jogkereső állampolgárok tájékozódását.

Közigazgatási Kollégiumi állásfoglalásai idővel megfelelő tartalommal töltötték ki a némi eufémizmussal „vázlatosnak” nevezhető törvényi szabályozást.

A közalapítványok kapcsán vázolt jogértelmezési problémákat azonban részben a bíróságnak, nagyjából viszont a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészségnek kell majd megoldania.

DUPress

A legújabb változásokról¹⁰⁷ (2015)

A legutóbbi évek újabb gyökeres változásokat hoztak a civil szféra történetében. Új civil törvényt és új Ptk-t...

2011. április 25. napján lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye, mely – a korábbi alkotmányhoz hasonlóan - kimondja, hogy mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.¹⁰⁸

Jól látható volt azonban, hogy az egyesülési jogra vonatkozó szabályozás több szempontból is megújításra szorul...

2011 decemberében lépett hatályba az új civil törvény¹⁰⁹.

Az új törvény – azon túl, hogy megkísérelte egységes szerkezetbe foglalni a civil szervezetek fontosabb szabályait – jelentős változásokat, egyes területeken pedig új szabályokat alkotott.

A civil törvény preambuluma már vitathatatlan tényként rögzíti, hogy az emberek önkéntes összefogása nélkülözhetetlen Magyarország fejlődéséhez, a civil szervezetek a társadalom alapvető egységei, amelyek folyamatosan hozzájárulnak közös értékeink mindennapi megvalósulásához.¹¹⁰

Az új törvény az egyesülési jog gyakorlásának lehetőségét szélesebben értelmezi, az addig hatályos szabályozáshoz képest lényegesen kiterjesztette. A törvény célja egy olyan átfogó szabályozás

¹⁰⁷ A tanulmány „Az egyesületek joga” című egyetemi kari jegyzet számára készült, mely a Debreceni Egyetem Egészségügyi Kari Jegyzetek sorozat 31. köteteként látott napvilágot. (Sipos László: Az egyesületek joga, Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2015.)

¹⁰⁸ Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VIII. cikk (2) bekezdés.

¹⁰⁹ 2011. december 22. napján lépett hatályba az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (az új civil törvény, rövidítve: Ectv.).

¹¹⁰ A 2011. évi CLXXV. törvény (a civil törvény) preambulumból.

megalkotása volt, amely a lehető legteljesebben biztosítja mind a szervezett, mind a közösségi jellegű egyesülési szervezetek megalakulásának, az azokhoz való csatlakozásnak, valamint működésének szabadságát.¹¹¹

A civil szervezet fogalmának – általunk már tárgyalt - definíciós tisztázása lehetőséget adott arra, hogy a törvény az alulról jövő kezdeményezéseken alapuló szervezeteket lehatárolja az e fogalomtól alapjaiban különböző szervezetektől, úgymint például a köztestülettől, illetve a közalapítványtól.

Jelentős változást hozott a jogalkotó azzal is, hogy a nem működő, illetve megszűnt civil szervezeteket a bíróság törli a nyilvántartásából. Ezt szolgálja a csőd-, a felszámolási, valamint a végelszámolási eljárás rendelkezéseinek civil szervezetekre való alkalmazása is.

A közhasznúság fogalmának, törvényi feltételeinek újragondolása kapcsán az Ectv. eleget tesz annak a régóta megfogalmazott jogos igénynek, hogy a civil szervezetek közhasznú tevékenységüket megkülönböztetett, világos, rendezett viszonyok között végezhessék.

Végezetül a civil szervezetek működésének szakmai támogatása, fenntarthatóságuk erősítése, valamint a támogatások szabályszerű felhasználásának elősegítése érdekében a törvény Civil Információs Centrumokat hoz létre.

A törvénnyel létrehozott Nemzeti Együttműködési Alap (NEA), a 2012-es költségvetési évtől kezdődően a bejegyzett civil szervezetek számára működésük, szakmai programjaik megvalósításához, valamint a szomszédos, európai uniós tagállamok civil szervezeteivel folytatott együttműködés, illetve a Kárpát-medencében kifejtett civil társadalmi aktivitás támogatására költségvetési forrásokat biztosít.

2011 decemberében a még hatályos Polgári Törvénykönyv (Ptk.) is módosult.¹¹²

¹¹¹ A civil törvény indokolásából.

¹¹² A 2011. évi CLXXV. törvény által.

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt hatályon kívül helyezte az Országgyűlés, az egyesület szabályai pedig a Ptk-ban¹¹³ nyertek elhelyezést.

(...)

A következő, korszakos jelentőségű változást az egyesületek jogában az új Polgári Törvénykönyv (új Ptk.) hozta...

2014. március 15-én lépett hatályba az új Polgári Törvénykönyv¹¹⁴. Ennek Harmadik Könyve foglalkozik a jogi személyekkel.

Az új Ptk. Harmadik Könyve a jogi személy(ek) általános szabályait az első részben – és a korábbinál lényegesen részletesebben – külön tartalmazza. Az egyesület különös szabályai pedig a Könyv második részében kaptak helyet.

Az új Ptk. indokolása hangsúlyozza, hogy az egyesület a magánjogi autonómia egyik legfontosabb biztosítója. Az egyesületek szerepe és jelentősége kiemelkedő a magántulajdonra épülő társadalmakban. Évtizedek nem kielégítő szabályozását¹¹⁵ követően a magánjogi egyesület valós és érdemi jogi rendezést kapott a törvényben.

A - jogi személyekre vonatkozó általános szabályokkal együtt - hetven paragrafus normái magánjogi szemléletű, kellően részletes szabályozást jelentenek, és – legalábbis a jogalkotó szándéka szerint - nagyobb jogbiztonságot garantálnak.¹¹⁶



¹¹³ A Ptk. 61-66. §-aiban.

¹¹⁴ A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

¹¹⁵ Az 1989. évi II. törvény közjogi szemléletű jogi rendjét és a Ptk. néhány rendelkezését...

¹¹⁶ Az új Ptk. indokolása alapján.

A civil szervezetek elért volumenét
és kivételes jelentőségét jól mutatja az, hogy
2014 márciusában

53.509 egyesület és
28.025 alapítvány

működött Magyarországon.¹¹⁷

¹¹⁷ A működő közalapítványok száma pedig 1301 volt. (A Legfőbb Ügyészség Egylet-programjának adatai alapján, 2014. március 31-én. A program időközbeni megszűnésére tekintettel frissebb adatok egyelőre nem állnak rendelkezésre.) Jelentős, nagyságrendi változások azóta sem következtek be, mivel az Országos Bírósági Hivatal (OBH) 2016. február 19-én közzétett nyilatkozata szerint a civil szervezetek száma 81.000 volt. (Forrás: MTI, Internet)

Megjegyzések a civil szféra legújabb szabályozása kapcsán¹¹⁸ (2015)

(...)

2011. december 22. napján hatályba lépett az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: az új civil törvény). Az új törvény – azon túl, hogy megkísérelte egységes szerkezetbe foglalni a civil szervezetek fontosabb szabályait – jelentős változásokat, egyes területeken pedig új szabályokat alkotott. A törvény preambuluma hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés elismeri, hogy az emberek önkéntes összefogása nélkülözhetetlen Magyarország fejlődéséhez, a civil szervezetek a társadalom alapvető egységei, amelyek folyamatosan hozzájárulnak közös értékeink mindennapi megvalósulásához.

A miniszteri indokolás szerint a törvény célja egy átfogó szabályozás megalkotása, továbbá az, hogy a nem működő, illetve megszűnt civil szervezeteket a bíróság törölje a nyilvántartásból. „Ezt szolgálja a csőd-, a felszámolási, valamint a végelszámolási eljárás rendelkezéseinek – a gazdasági társaságok analógiájára – civil szervezetekre való alkalmazása is.” Ez alkalmas a szervezetek tartozási problémáinak kezelésére is.

A törvény egyfokozatúvá tette a közhasznúságot, meghatározta a közhasznú tevékenység céljának fogalmát, feltételeit, s előírta, hogy a

¹¹⁸ A „Helyszíni szemle – Tanulmányok a társadalomtudományok köréből” című kötet számára készült megjegyzés rövidített változata. (Sipos László: Helyszíni szemle, Örökségünk Könyvkiadó 2016, ISBN 978-963-9694-78-1) Részletesen lásd Sipos László: A közhasznú szervezetek joga című – angol és német nyelvű összefoglalóval megjelent - könyvében. (Egészségügyi kari jegyzetek 19. Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press 2013. ISBN 978 963 318 393 9.)

közhiteles nyilvántartást vezető szervnél letétbe kell helyezniük közhasznúsági mellékletüket és számviteli beszámolójukat. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek, úgy hivatalból, azonnal megszüntetik közhasznú jogállást.

2011 decemberében a még hatályos Polgári Törvénykönyv (Ptk.) is módosult.¹¹⁹ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényt hatályon kívül helyezte az Országgyűlés, az egyesület szabályai pedig a Ptk-ban¹²⁰ nyertek elhelyezést. Némiképpen változtak az alapítvány szabályai is.

2014. március 15-én lépett hatályba az új Polgári Törvénykönyv.¹²¹

Az alapítvány az alapító által, az alapító okiratban meghatározott tartós cél folyamatos megvalósítására létrehozott jogi személy” – szól az új Ptk. legális definíciója.¹²²

A korábbi szabályozással ellentétben alapítvány már nem csak tartós és közérdekű célra, hanem – két alapvető kivétellel – lényegében bármely célra, tehát magáncélra is létesíthető.¹²³

¹¹⁹ A 2011. évi CLXXV. törvény által.

¹²⁰ A Ptk. 61-66. §-aiban.

¹²¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

¹²² Új Ptk. 3:378. §.

¹²³ Az új Ptk. magyarázata alapján.

Tíz év után...

A közalapítványok joga 2016-ban¹²⁴ (2016)

Az új civil törvény¹²⁵ 2. § 6. pontja - 2014. március 15. óta¹²⁶ - a következőképpen határozza meg a civil szervezeteket:

„E törvény alkalmazásában - civil szervezet:

- a) a civil társaság,
- b) a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület - a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével -,
- c) - a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével - az alapítvány.

Ebből következően a közalapítvány – igaz, a törvény szóhasználata szerint: e törvény alkalmazásában - nem minősül civil szervezetnek. Ugyanúgy nem, mint a párt, a szakszervezet, a kölcsönös biztosító egyesület és a pártalapítvány.

A jogi szabályozás elhatárolódása azonban mégsem ilyen egyértelmű, mivel az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. § (3a) bekezdése szerint „A közalapítvány esetén a Civil törvény civil szervezetekre vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.”¹²⁷ Kimondja a Tv. azt is, hogy a nyilvántartásba vett közalapítvány működésére ma már az új Polgári Törvénykönyv alapítványra vonatkozó rendelkezéseit is kell alkalmazni, a törvényben meghatározott eltérésekkel.¹²⁸

¹²⁴ A kari jegyzet számára 2016-ban készült – máshol nem publikált - tanulmány.

¹²⁵ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény.

¹²⁶ Megállapította a 2013. évi CCXIII. törvény 7. § (2) bekezdése. Hatályos: 2014. III. 15-től.

¹²⁷ Beiktatta a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (1) bekezdése. Hatályos: 2014. november 26-tól.

¹²⁸ A Tv. 2.§. (2) bekezdése szerint. Szövegét a 2013. évi CCXIII. törvény 6. § (1) bekezdése állapította meg. Az eltéréseket pedig a 2. § (2) bekezdésének a-c, és e-f. pontjaiban, továbbá a 2. § (3)-(7) bekezdéseiben, valamint a 2-9. §-okban találjuk meg.

Ugyanakkor a Tv. speciális szabályokat állapított meg a közalapítványokra nézve, tíz paragrafusban, illetve harmincnyolc bekezdésben.¹²⁹ Ezek pedig az elmúlt évtizedben szinte minden egyes bekezdésükben, olykor több esetben is módosultak, eddig összesen tizenhat törvény által.¹³⁰

No de milyen speciális szabályok vonatkoznak a közalapítványokra? Melyek ezek, s milyen szöveggel hatályosak ma, 2016-ban?

E speciális szabályok az alapítási korlátokat, a közalapítványokra vonatkozó speciális rendelkezéseket, az alapítói jogok gyakorlásának rendjét, az ügyvezető szervbe jelölt tag visszavonásának normáit, a közalapítványok megszűnésére és a megszűnt közalapítványok vagyona vonatkozó előírásokat állapítják meg. Utalnak ugyanakkor a közhasznúság megszerzésének lehetőségére és annak átmeneti szabályaira is.

Az alapítási korlátok

Továbbra is hatályos az a – korábbi tanulmányokban elemzett - törvényi korlát, mely szerint azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatálybalépése előtt jogosultak voltak¹³¹, alapítványt e törvény hatálybalépését követően¹³² sem alapíthatnak és ahhoz nem is csatlakozhatnak.¹³³

¹²⁹ A Tv. 1-9.§-aiban. (Ámde van 2/A § is, mint ahogy (3a) és (6a) jelölésű bekezdés is!)

¹³⁰ Módosította a Tv. közalapítványokra vonatkozó szabályait a 2006. évi CXXI. törvény, a 2007. évi LXXVI. törvény, a 2007. évi LXXXII. törvény, a 2008. évi CV. törvény, a 2009. évi CIX. törvény, a 2010. évi CLIII. törvény, a 2010. évi CXLVIII. törvény, a 2010. évi XC. törvény, a 2011. évi CXXXII. törvény, a 2011. évi LXIV. törvény, a 2011. évi LXVI. törvény, a 2012. évi CXVII. törvény, a 2013. évi CCLII. törvény, a 2013. évi CCXIII. törvény, a 2013. évi LIII. törvény és a 2014. évi LXXIII. törvény is.

¹³¹ Az akkoriban hatályos Ptk. 74/G. §-a alapján...

¹³² Azaz 2006. augusztus 24. napjától.

¹³³ A Tv. 1. § (1) bekezdése szerint.

A közalapítványokra vonatkozó speciális szabályok

A közalapítványokra vonatkozó speciális szabályok a gazdálkodó szervezetekben való részvételre, az alapítvány-alapításra, a csatlakozásra, az egyesülésre, az alapítói jog gyakorlásra, a támogatás nyújtásra, az átláthatóságra (az éves beszámolóra, a gazdálkodási adatok nyilvánosságára, az alapító okirat-módosítások közzétételére) vonatkoznak. (Az alapítói jogok gyakorlására és az ügyvezető szervbe jelölt tag visszavonására vonatkozó rendelkezéseket ezután tárgyaljuk.)

Vegyük sorra a közalapítványokra vonatkozó speciális szabályokat!

A közalapítvány csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben legalább többségi befolyással¹³⁴ rendelkezik, és amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulása mértékét. További gazdasági korlát az, hogy közalapítvány által létrehozott gazdálkodó szervezet további gazdálkodó szervezetet nem alapíthat, és gazdálkodó szervezetben részesedést nem szerezhethet.¹³⁵

A közalapítvány alapítványt nem hozhat létre, ahhoz nem csatlakozhat és azzal nem egyesíthető. Ezekhez kapcsolódó további korlátozás, hogy a közalapítvány egy másik alapítvány alapító jogainak gyakorlására nem jelölhető ki.¹³⁶

¹³⁴ Az új Polgári Törvénykönyv 8:2. § (19 és (2) bekezdése szerint állapítható meg a többségi befolyás. E szerint többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy (befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint felével vagy meghatározó befolyással rendelkezik. A befolyással rendelkező akkor rendelkezik egy jogi személyben meghatározó befolyással, ha annak tagja vagy részvényese, és *a*) jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására, illetve visszahívására; vagy *b*) a jogi személy más tagjai, illetve részvényesei a befolyással rendelkezővel kötött megállapodás alapján a befolyással rendelkezővel azonos tartalommal szavaznak, vagy a befolyással rendelkezőn keresztül gyakorolják szavazati jogukat, feltéve, hogy együtt a szavazatok több mint felével rendelkeznek.

¹³⁵ A Tv. 1. § (2) bekezdésének a./ pontja szerint. Szövegét a 2013. évi CCXIII. törvény 6. § (2) bekezdése állapította meg.

¹³⁶ A Tv. 1. § (2) bekezdésének b./ pontja szerint. Szövege 2006-tól változatlan.

Az alapító okiratban foglalt célokra a közalapítvány pályázat kiírása nélkül évente a vagyona 5%-ának mértékéig, de legfeljebb összesen egymillió forint (közvetlen vagy közvetett) támogatást nyújthat. Meghívásos pályázat kiírására pedig kizárólag csak akkor kerülhet sor, ha

- azt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi és
- pályázati kiírás tartalmazza a támogatási célt, a támogatás feltételeit és az elszámolás részletes rendjét.¹³⁷

A közalapítvány alapító okiratban megjelölt ügyvezető szerve a közalapítvány működéséről az alapítónak évente köteles beszámolni és gazdálkodásának legfontosabb adatait köteles nyilvánosságra hozni.¹³⁸

A közalapítvány alapító okiratának módosítását (illetőleg annak a módosítással egybeszerkesztett szövegét) a Magyar Közlönyben, illetve az önkormányzat hivatalos lapjában - ennek hiányában a helyben szokásos módon - közzé kell tenni.¹³⁹

Az alapítói jogok gyakorlása

Az alapítót megillető jogokat – az állami alapító¹⁴⁰, az állami alapító által létrehozott szervezet jogutód nélküli megszűnése vagy az alapító jogainak gyakorlására kijelölt személy halála esetén - a Kormány által nyilvános határozatban kijelölt miniszter gyakorolja. Az erről szóló

¹³⁷ A Tv. 1. § (2) bekezdésének c./ pontja szerint. Szövegét a 2009. évi CIX. törvény 38. §-a állapította meg. Hatályos: 2010. I. 1-től.

¹³⁸ A Tv. 1. § (2) bekezdésének e./ pontja szerint. Szövegét a 2013. évi CCXIII. törvény 6. § (3) bekezdése állapította meg.

¹³⁹ A Tv. 1. § (2) bekezdésének f./ pontja. Szövegét még 2006-ban állapították meg.

¹⁴⁰ A törvény alkalmazásában állami alapító alatt a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 62. § (3) bekezdésében meghatározott alapítót kell érteni. E szerint állami alapító *a)* az Országgyűlés, *b)* a Kormány, *c)* a minisztérium (miniszter), *d)* aki alapítói jogát a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. § (8) bekezdése szerint gyakorolja, *e)* az a költségvetési szerv, melynek alapítói, fenntartói joga a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. § (1) bekezdése alapján az államra szállt. Megállapította: 2012. évi CXVII. törvény 68. §. Hatályos: 2012. VII. 24-től.

döntés meghozataláig pedig nem más, mint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter.¹⁴¹

A törvény felhatalmazása alapján az alapító jogainak gyakorlására kijelölt miniszter jelentős többletjogokat kap. Így:

- az alapítvány vagy közalapítvány alapító okiratát a társalapítók egyetértése nélkül is módosíthatja,
- az alapítvány vagy közalapítvány ügyvezető szervének kijelölését a Polgári Törvénykönyvben meghatározott ok fennállása hiányában is visszavonhatja, továbbá
- az alapítvány vagy közalapítvány ügyvezető szerve helyett, ügyvezető szervként más szervet vagy szervezetet jelölhet ki vagy hozhat létre, ha e kérdések tekintetében az alapító jogainak gyakorlására kijelölt miniszter és a társalapító nem tudnak megegyezni.¹⁴²

Az ügyvezető szervbe jelölt tag visszavonása

Az állami alapító által alapított alapítvány (közalapítvány), illetve állami alapító által államháztartáson kívüli alapítóval közösen alapított alapítvány ügyvezető szervébe tagként az állami alapító részéről jelölt személy megbízatását az állami alapító indokolás nélkül visszavonhatja, és helyére más személyt jelölhet ki.¹⁴³

Az állami alapító fenti visszavonási jogát az alapítvány (közalapítvány) alapító okiratának a társalapítók egyetértése nélküli módosításával is gyakorolhatja.¹⁴⁴

Az új tagként jelölt személy a bírósági nyilvántartásba vételéig nem vehet részt az alapítvány (közalapítvány) olyan vagyoni kötelezettségvállalásra irányuló döntéshozatalában, amely az alapító

¹⁴¹ A Tv. 6. § (1) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2011. évi LXIV. törvény 2. § (3) bekezdése. Hatályos: 2011. VI. 18-tól.

¹⁴² A Tv. 6. § (2) bekezdése szerint. Módosította a 2013. évi CCXIII. törvény 6. § (5) bekezdése.

¹⁴³ A Tv. 5. § (1) bekezdése szerint. Módosította a 2013. évi CCXIII. törvény 6. § (4) bekezdése.

¹⁴⁴ A Tv. 5. § (3) bekezdése szerint. Megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (4) bekezdése. Hatályos: 2011. I. 1-től.

okiratban vagy annak az állami alapító által előterjesztett módosításában meghatározott mértéket meghaladja.¹⁴⁵

A közalapítvány megszűnése

A közalapítványt - az alapítványra vonatkozó rendelkezéseken túlmenően - a bíróság nemperes eljárásban akkor is megszünteti, ha az alapító ezt arra hivatkozással kéri, hogy a közfeladat ellátásának biztosítása más módon vagy más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható.¹⁴⁶

A közalapítvány tehát megszűnhet mindazon módokon, mint az alapítvány.

A jogalkotó azonban – a közalapítvány közfeladat-ellátó jellegére tekintettel - egy külön megszűnési lehetőséget is megállapít arra tekintettel, ha a közfeladat ellátásának biztosítása más módon vagy más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható. A megszűnés ez esetben az alapító kérelmére, nemperes eljárásban történik.

E rendelkezést a helyi önkormányzat képviselő-testülete által államháztartáson kívüli alapítóval közösen létrehozott alapítványokra is alkalmazni kell, ha az ilyen alapítványok alapítói az alapítvány megszüntetését - az érintett alapítvány hozzájárulásával - közösen kérik.¹⁴⁷

A közalapítvány megszűnésének speciális esetei

Az előbbieken ismertetett megszűnési oknak több speciális esetét is szabályozza a törvény.

¹⁴⁵ A Tv. 5. § (2) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (4) bekezdése. Hatályos: 2011. I. 1-től.

¹⁴⁶ A Tv. 1. § (4) bekezdése szerint. Számozását módosította a 2008. évi CV. törvény 48. § (1) bekezdése.

¹⁴⁷ A Tv. 1. § (7) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (1) bekezdése. Hatályos: 2011. I. 1-től.

Az állami alapító által alapított alapítványt (közalapítványt) továbbá az állami alapító által államháztartáson kívüli alapítóval közösen alapított alapítványt (közalapítványt) az alapítók kérelmére a bíróság - nemperes eljárásban - akkor is megszünteti, ha azt az alapítók arra hivatkozással kérik, hogy az alapítvány, közalapítvány céljainak megvalósítása, feladatának további ellátása

- központi költségvetési szerv,
- legalább többségi állami tulajdonban álló közhasznú nonprofit gazdasági társaság, illetve
- egyéb közfeladatot ellátó szervezet által hatékonyabban megvalósítható.¹⁴⁸

A közalapítvány megszűnése esetén az alapító köteles a megszünt közalapítvány vagyont - a hitelezők kielégítése után - a megszünt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani, és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni.¹⁴⁹

E kötelezettsége teljesítése során az alapító a megszünt közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét saját alapítású költségvetési szervvé alakíthatja át, természetesen a költségvetési szerv alapítására vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával. Ennek során azonban gondoskodnia kell annak a jogszabálynak a kiadásáról, amely tartalmazza a jogutódlással kapcsolatos és mindazon rendelkezéseket, amelyek a közalapítvány bírósági nyilvántartásból való törlésének napjával azonos fordulónapon az érintett jogi személy további működésének folyamatosságát megfelelően biztosítják.¹⁵⁰

Ha az alapítványt, közalapítványt az alapítók kérelmére a bíróság arra hivatkozással szünteti meg, hogy céljainak megvalósítása, feladatának további ellátása központi költségvetési szerv, legalább többségi állami tulajdonban álló közhasznú nonprofit gazdasági társaság, illetve egyéb közfeladatot ellátó szervezet által hatékonyabban valósítható

¹⁴⁸ A Tv. 1. §. (6) bekezdésének első mondata alapján.

¹⁴⁹ A Tv. 1. § (5) bekezdésének első mondata alapján. Számozását módosította a 2008. évi CV. törvény 48. § (1) bekezdése.

¹⁵⁰ A Tv. 1. § (5) bekezdésének második mondata alapján. Számozását módosította a 2008. évi CV. törvény 48. § (1) bekezdése.

meg, akkor a megszűnt vagyont - cél szerinti feladatainak további ellátása érdekében - az állami alapító a megszüntetési kérelemben megjelölt szervezet rendelkezésére bocsátja (nonprofit gazdasági társaság esetében apportként).¹⁵¹

A közfeladat ellátása költségvetési szerv útján

Arra az esetre, ha a közfeladat ellátását költségvetési szerv útján kívánják folytatni, további speciális szabályokat állapít meg a törvény.

Ha az alapítvány (közalapítvány) céljainak hatékonyabb megvalósítását, feladatainak további ellátását az állami alapító - az alapítvány (közalapítvány) megszüntetésére irányuló kérelemben - megjelölt költségvetési szerv útján kívánja ellátni, e költségvetési szerv az alapítvány (közalapítvány) mindazon vagyoni és személyes jogainak, továbbá kötelezettségeinek jogutódjává válik, amelyeket költségvetési szerv megszerezhet, illetve amely költségvetési szervet terhelhet.¹⁵²

Ez a rendelkezés azonban diszpozitív, csak ettől eltérő alapítói rendelkezés hiányában kell alkalmazni.

Az alapítvánnyal (közalapítvánnyal) szembeni követelések nem járnak le, a folyamatban levő eljárásokban pedig az alapítvány (közalapítvány) helyébe a költségvetési szerv lép.¹⁵³ Végül pedig rendelkezik a törvény arról is, hogy a költségvetési szerv által meg nem szerezhető jogok és kötelezettségek jogutódja maga az állam.¹⁵⁴

Ha az alapítvány (közalapítvány) céljainak hatékonyabb megvalósítását, feladatainak további ellátását az állami alapító - az alapítvány (közalapítvány) megszüntetésére irányuló kérelemben - megjelölt költségvetési szerv útján kívánja ellátni, a törvényszék az

¹⁵¹ A Tv. 1. § (6) bekezdése szerint. Szövegét a 2012. évi CXVII. törvény 65. §-a állapította meg. Hatályos: 2012. VII. 24-től.

¹⁵² A Tv. 1. § (6a) bekezdésének első mondata alapján. Szövegét beiktatta a 2013. évi LIII. törvény 19. §-a. Hatályos: 2013. V. 17-től.

¹⁵³ A Tv. 1. § (6a) bekezdésének harmadik mondata alapján. Szövegét beiktatta a 2013. évi LIII. törvény 19. §-a. Hatályos: 2013. V. 17-től.

¹⁵⁴ A Tv. 1. § (6a) bekezdésének második mondata szerint. Szövegét beiktatta a 2013. évi LIII. törvény 19. §-a. Hatályos: 2013. V. 17-től.

alapítvány (közalapítvány) megszüntetéséről szóló végzésével egyidejűleg az alapítványt (közalapítványt) a bírósági nyilvántartásból is törli.

Az állami alapító hivatalos közleményben köteles nyilvánosságra hozni e tény, valamint a jogutód költségvetési szerv, illetve az állam képviselőjét ellátó szerv megjelölését.¹⁵⁵

A közfeladat ellátása nonprofit gazdasági társaság által

Arra az esetre, ha a közfeladat ellátását nonprofit gazdasági társaság útján kívánják folytatni, további speciális szabályokat állapít meg a törvény.

Az állami alapító által alapított alapítványt (közalapítványt), továbbá az állami alapító által államháztartáson kívüli alapítóval közösen alapított alapítványt (közalapítványt) az alapítók kérelmére a bíróság - nemperes eljárásban - akkor is megszünteti, ha az alapítvány (közalapítvány) céljainak megvalósítására, feladatának további ellátására az állami alapító többségi részesedésének biztosításával közhasznú szervezetnek minősülő jogi személyiséggel rendelkező nonprofit gazdasági társaságot kíván alapítani (a továbbiakban: nonprofit gazdasági társaság).¹⁵⁶

Megjegyzésre érdemes, hogy az alapítvány (közalapítvány) megszüntetését és nonprofit gazdasági társaság létrehozását az állami alapítón kívüli bármely más alapítója is kezdeményezheti az állami alapítónál.¹⁵⁷

Az így megszüntetett alapítvány (közalapítvány) vagyona - a megszüntetésre irányuló eljárás kezdő időpontjában lejárt tartozások kiegyenlítését követően - a kérelemben megjelölt jogi személyiséggel rendelkező nonprofit gazdasági társaság vagyonának részévé válik (apport). Az alapítvány (közalapítvány) vagyoni jogai és a megszüntetésre irányuló eljárás kezdő időpontját követően esedékessé váló kötelezettségei a nonprofit gazdasági társaságra szállnak át.

¹⁵⁵ A Tv. 1. § (6b) bekezdése szerint. Szövegét beiktatta a 2013. évi LIII. törvény 19. §-a. Hatályos: 2013. V. 17-től.

¹⁵⁶ A Tv. 2. § (1) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2012. évi CXVII. törvény 66. §-a. Hatályos: 2012. VII. 24-től.

¹⁵⁷ A Tv. 2. § (3) bekezdése szerint.

A nonprofit gazdasági társaság vagyónává váló volt alapítványi (közalapítványi) vagyon kizárólag a megszűnt alapítvány (közalapítvány) célja szerinti tevékenységre fordítható, és a társaság megszűnése esetén is - a tagok (részvényesek) közötti felosztása nélkül - csak e céloknak megfelelően használható fel.¹⁵⁸

A nonprofit gazdasági társaság megalapításáról az állami alapító gondoskodik.

A megszüntetésre kerülő alapítvány alapítóinak erre vonatkozó megállapodása alapján a megszüntetendő alapítvány államháztartáson kívüli alapítói a megállapodásban meghatározott vagyoni hozzájárulás szolgáltatásával a nonprofit gazdasági társaságban taggá (részvényessé) válhatnak.

E megállapodás megkötésére - a felek eltérő elhatározása hiányában - az alapításról szóló döntésnek a megszüntetésre kerülő alapítvány államháztartáson kívüli alapítóival történő közlésétől számított 60 nap áll rendelkezésre.

A megállapodásnak ki kell terjednie a jegyzett tőke mértékének, a pénzbeli és nem pénzbeli hozzájárulás arányának, valamint az államháztartáson kívüli alapítók részesedési mértékének meghatározására, azzal, hogy az államháztartáson kívüli alapítók részesedésének összeszámított mértéke nem lehet több mint 49 százalék.¹⁵⁹

A fenti nonprofit gazdasági társaság megalapítására az alapítvány (közalapítvány) megszüntetésétől függetlenül kerül sor.¹⁶⁰

A cégbíróság a nonprofit gazdasági társaság megalapítása körében nem vizsgálja az alapítvány (közalapítvány) megszűnését és annak jogkövetkezményeit.¹⁶¹

Ugyanakkor jogszabályban, vagy az állami alapító, illetve az állami alapító felügyeleti szerve által hozott határozatban kell rendelkezni mindazon feltételekről, amelyek az alapítvány (közalapítvány) bírósági

¹⁵⁸ A Tv. 2. § (1) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2011. évi CXXXII. törvény 54. § (2) bekezdése. Hatályos: 2011. X. 18-tól.

¹⁵⁹ A Tv. 2. § (3) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (2) bekezdése. Módosította a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (3) bekezdésének a) pontja.

¹⁶⁰ A Tv. 2. § (5) bekezdésének első mondata szerint. Beiktatta a 2011. évi CXXXII. törvény 54. § (3) bekezdése. Hatályos: 2011. X. 18-tól.

¹⁶¹ A Tv. 2. § (5) bekezdésének első mondata szerint. Beiktatta a 2011. évi CXXXII. törvény 54. § (3) bekezdése. Hatályos: 2011. X. 18-tól.

nyilvántartásból való törlésének napjával azonos fordulónapon az érintett nonprofit gazdasági társaság vagyонvesztés nélküli további működésének folyamatosságát és a megszűnt alapítvány céljait megvalósító tevékenység folytatását megfelelően biztosítják.¹⁶²

A közalapítvány megszüntetésének eljárási szabályai

A közalapítvány speciális megszüntetési lehetőségére¹⁶³ tekintettel az állami alapító kérelmére megindított megszüntetési eljárást a kérelem benyújtásától számított 15 napon belül kell lefolytatni.¹⁶⁴

A bíróság a kérelem beérkezésétől számított 10 napon belül egy ízben hiánypótlást rendelhet el, ez esetben a bíróság a hiánypótlás bírósághoz érkezésének napjától számított 10 napon belül dönt a kérelemről.¹⁶⁵

Ha a bíróság a döntési kötelezettségének határidőn belül nem tesz eleget, a bíróság vezetője a határidő leteltét követően, legkésőbb a határidőt követő munkanapon intézkedik a megszüntetési kérelem elbírálásáról. Ennek során hiánypótlásra történő felhívásnak nincs helye.

Ha a kérelem elbírálására ez alapján sem került sor, a törlés a határidő leteltét követő második munkanapon a törvény erejénél fogva - a kérelemben szereplő adatok szerinti tartalommal - megtörténik.¹⁶⁶

A bíróság az alapítvány (közalapítvány) törléséről szóló végzését valamennyi alapító, és az alapítvány (közalapítvány) részére megküldi.¹⁶⁷

¹⁶² A Tv. 3. §-a szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi XC. törvény 130. §-a. Hatályos: 2010. VIII. 16-tól.

¹⁶³ A Tv. 1. § (4) bekezdése, az 1. § (6) bekezdése, valamint a 2. § (1) bekezdése szerint.

¹⁶⁴ A Tv. 4. § (1) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2011. évi CXXXII. törvény 54. § (5) bekezdése. Hatályos: 2011. X. 18-tól.

¹⁶⁵ A Tv. 4. § (2) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (3) bekezdése. Hatályos: 2011. I. 1-től.

¹⁶⁶ A Tv. 4. § (3) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2010. évi CLIII. törvény 54. § (3) bekezdése. Hatályos: 2011. I. 1-től.

¹⁶⁷ A Tv. 4. § (5) bekezdése szerint. Beiktatta a 2012. évi CXVII. törvény 67. §-a. Hatályos: 2012. VII. 24-től.

A megszüntetés esetén az állami alapító felelőssége a megszünt alapítvány (közalapítvány) vagyonáról a törvényben foglaltak szerint gondoskodni.

A megszüntetési eljárás során az eljáró bíróság a megszüntetésre kerülő alapítvány (közalapítvány) vagyonát kizárólag az alapítvány (közalapítvány) utolsó éves beszámolója, közhasznúsági jelentése, valamint az állami alapító nyilatkozata alapján vizsgálhatja.

Az állami alapító áll helyt, ha az általa tett nyilatkozatban foglaltak valótlansága miatt az alapítvány (közalapítvány) hitelezőjét kár éri.¹⁶⁸

A közhasznúság és annak átmeneti szabályai

A törvény hatálya alá tartozó közalapítvány közhasznú jogállást szerezhet, ha teljesíti a közhasznú jogállás megszerzésének törvényi¹⁶⁹ feltételeit.¹⁷⁰

Azt az e törvény szerinti közalapítványt, amely 2014. május 31. napján közhasznú jogállással rendelkezett, és a Civil törvény szerinti közhasznúsági nyilvántartásba vétel iránti kérelmét erre is hivatkozással nyújtotta be 2015. május 15. napjáig, közhasznú szervezetnek kell tekinteni, ha utóbb e kérelem alapján a bíróság a közhasznú jogállást megállapítja és azt a nyilvántartásba bejegyzi.¹⁷¹

A kérelem benyújtására nyitva álló határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye.¹⁷²

¹⁶⁸ A Tv. 4. § (4) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2011. évi CXXXII. törvény 54. § (6) bekezdése. Hatályos: 2011. X. 18-tól.

¹⁶⁹ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben (a továbbiakban: Civil törvény) foglalt feltételeit. (Lásd részletesebben a következő tanulmányban!)

¹⁷⁰ A Tv. 1. § (3) bekezdése szerint. Szövegét a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (1) állapította meg. Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

¹⁷¹ A Tv. 9. § (1) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (2) bekezdése. Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

¹⁷² A Tv. 9. § (3) bekezdése szerint. Szövegét megállapította a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (2) bekezdése. Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

A közhasznú jogállás megállapítása esetén egyidejűleg rendelkezni kell a korábbi közhasznúsági kérelmet elutasító határozatok hatályon kívül helyezéséről és a korábban törölt közhasznúsági jogállásra vonatkozó bejegyzések módosításáról.¹⁷³

A közalapítvány 2014. június 1. és a közhasznúsági nyilvántartásba vétel napja között megkötött szerződéseit, nyújtott, valamint kapott adományait, támogatásait, megszerzett kedvezményeit közhasznú jogállással rendelkező szervezet által kötött szerződésnek, adománynak, támogatásnak, közhasznú jogállással rendelkező szervezet által megszerzett kedvezménynek kell tekinteni.¹⁷⁴

A közhasznúság – közalapítványokra is vonatkozó – törvényi kritériumaival külön tanulmány foglalkozik.

¹⁷³ A Tv. 9. § (2) bekezdésének második mondata szerint. Megállapította: 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (2). Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

¹⁷⁴ A Tv. 9. § (2) bekezdése szerint. Megállapította: 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (2). Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

A közalapítványok mint közhasznú szervezetek¹⁷⁵ (2016)

Először ismerkedjünk meg a közhasznúság új fogalmával.

Az új civil törvény a közhasznú tevékenységet a következőképpen definiálja:

„Közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyéb közös szükségleteinek kielégítéséhez.”¹⁷⁶

Ebből következően akkor minősül közhasznúnak egy tevékenység, ha az hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

A közhasznú szervezetté minősítés feltételei

Magyarországon közhasznú szervezetté a már nyilvántartásba vett közhasznú tevékenységet végző szervezet minősíthető, ha megfelel az új civil törvény által meghatározott feltételeknek.¹⁷⁷

A hatályos törvényi szabályozás szerint közalapítvány is szerezhethet közhasznú jogállást.¹⁷⁸

¹⁷⁵ A jegyzet számára készült rövid – máshol nem publikált - tanulmány. Részletesebben lásd Sipos László: A közhasznú szervezetek joga című egyetemi kari jegyzetében. (Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2013. ISBN 978 963 318 393 9.)

¹⁷⁶ Az Ectv. 2.§ 20. pontja szerint.(Az értelmező rendelkezésekből.)

¹⁷⁷ Az Ectv. 32.§ (1) bekezdése alapján.

¹⁷⁸ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. § (3) bekezdése szerint. Szövegét a 2014. évi LXXIII. törvény 5. § (1) állapította meg. Hatályos: 2014. XI. 26-tól.

A törvény a közhasznú szervezetté minősítés feltételeként szabja, hogy a közhasznú tevékenységet végző szervezet:

- a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezzen;
- megfelelő és kimutatható társadalmi támogatottsága legyen.
- A közhasznú szervezet szolgáltatásainak pedig hozzáférhetőnek kell lennie.¹⁷⁹

A megfelelő erőforrás

A közhasznú szervezetnek – közhasznú tevékenysége végzéséhez - megfelelő erőforrással kell rendelkeznie.

Az, hogy a közhasznú jogállást megszerezni kívánó közalapítvány rendelkezésére álló erőforrás megfelelő-e, több – törvényben rögzített – szempont együttes vizsgálatával állapítható meg.¹⁸⁰

Ezen szempontok alapján megfelelő erőforrás akkor áll rendelkezésre, ha:

- az átlagos éves bevétele meghaladja az egymillió forintot, vagy
- az előző két év egybeszámított adózott eredménye (tárgyévi eredménye) nem negatív, vagy
- személyi jellegű ráfordításai, illetőleg kiadásai (a vezető tisztségviselők juttatásai nélkül) eléri az összes ráfordítás, illetőleg kiadás egynegyedét.

A három vagylagos feltétel közül az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában legalább egynek teljesülnie kell ahhoz, hogy megfelelőnek minősülhessen a rendelkezésre álló erőforrás.¹⁸¹

¹⁷⁹ Az Ectv. 32. § (3) bekezdése alapján.

¹⁸⁰ Az Ectv. 32.§ (4) bekezdés a-c./ pontjai alapján.

¹⁸¹ Az Ectv. 32. § (4) bekezdése alapján.

Megfelelő és kimutatható társadalmi támogatottság

A közhasznú közalapítványnak – közhasznú tevékenysége végzéséhez - megfelelő és kimutatható társadalmi támogatottsággal kell rendelkeznie.

Az, hogy a közhasznú civil szervezet társadalmi támogatottsága megfelelő-e, több – törvényben rögzített – szempont együttes vizsgálatával állapítható meg.¹⁸²

Ezen szempontok alapján akkor megfelelő társadalmi támogatottságú a közalapítvány, ha:

- a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint a szervezetnek felajánlott összegből (az ún. 1 %-ból) kiutalt összeg eléri az összes bevétel 2 %-át, vagy
- két év átlagában a közhasznú tevékenység érdekében felmerült költségek és ráfordítások elérik az összes ráfordítás felét;
- tartósan (legalább két év átlagában) a közhasznú tevékenységének ellátását legalább tíz közérdekű önkéntes tevékenységet végző személy segíti.

A három vagylagos feltétel közül az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában legalább egynek teljesülnie kell ahhoz, hogy megfelelőnek minősülhessen a társadalmi támogatottság.¹⁸³

A közérdekű önkéntes tevékenység megítélésénél pedig a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény alapján kell eljárni.¹⁸⁴

Megjegyzendő, hogy a közalapítvány beszámolóját letétbe kell helyezni a közhasznú jogállás nyilvántartásba vételére illetékes szervnél, amelyik minden letétbe helyezés alkalmával megvizsgálja a megfelelő erőforrások és társadalmi támogatottság meglétét.¹⁸⁵ Ha a törvényi feltételek nem teljesülnek, a közalapítvány közhasznú jogállását a bíróság megszünteti és az erre vonatkozó adatot a nyilvántartásból törli.

¹⁸² Az Ectv. 32.§ (5) bekezdés a-c./ pontjai alapján.

¹⁸³ Az Ectv. 32. § (5) bekezdése alapján.

¹⁸⁴ Lásd a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvényt.

¹⁸⁵ Az Ectv. 32.§ (6) bekezdése alapján.

A szolgáltatás hozzáférhetősége

A közhasznú jogállást megszerezni kívánó közalapítvány szolgáltatásainak – a törvény által meghatározott értelemben - hozzáférhetőnek kell lennie.

A közhasznú tevékenységet végző szervezet hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez. Vitathatatlanul így van ez abban az esetben, ha a szervezet szolgáltatásai - a szervezet testületi tagjain, munkavállalóin és önkéntesein kívül - hozzáférhetőek más személyek számára is.¹⁸⁶

Azt pedig, hogy mely szolgáltatások lesznek relevánsak e tekintetben, a közhasznú szervezet előző évről szóló beszámolójának közhasznúsági mellékletéből¹⁸⁷, a célcsoportra vonatkozó adatok alapján lehet megállapítani.

A közhasznúsági nyilvántartásba vétel

A közhasznú jogállást a közalapítvány - csakúgy mint egy civil szervezet - a közhasznú szervezetként történő nyilvántartásba vétellel szerzi meg.¹⁸⁸

(Itt jegyezzük meg, hogy 2014 márciusában Magyarországon harmincnégyezer közhasznú szervezetet tartottak nyilván.¹⁸⁹)

A közhasznúsági nyilvántartásba vétel szabályait az új civil törvény meglehetősen részletesen szabályozza.¹⁹⁰ A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról azonban önálló törvény is szól.¹⁹¹

¹⁸⁶ Az Ectv. 32.§ (3) bekezdése alapján.

¹⁸⁷ Ez közkeletű nevén a közhasznúsági melléklet.

¹⁸⁸ Az Ectv. 33.§. alapján.

¹⁸⁹ A Legfőbb Ügyészség Egylet-programjának adatai alapján. 2014. március 31. napján 15.876 közhasznú egyesület, 17.331 közhasznú alapítvány és 1038 közhasznú közalapítvány szerepelt az adatbázisban.

¹⁹⁰ Az Ectv. 31-34.§. alapján.

¹⁹¹ Ez a 2011. évi CLXXXI. törvény (Cnytv.).

A közhasznú szervezetként való nyilvántartásba vétel törvényi kritériumai

- részben a szervezet létesítő okiratára (a közalapítvány alapító okiratára),
- részben a szervezet (a közalapítvány) erőforrásaira és társadalmi támogatottságára vonatkoznak.¹⁹² (A közhasznúvá minősíthető közalapítvány megfelelő erőforrásaira, illetőleg a megfelelő társadalmi támogatottságára vonatkozó kritériumokat már tárgyaltuk.)

A létesítő okiratoknak tartalmaznia kell, hogy:

- a szervezet (a közalapítvány) milyen közhasznú tevékenység(ek)et folytat;
- a közhasznú tevékenység(ek)et mely közfeladat(ok)hoz kapcsolódóan végzi;
- a közfeladat(ok) teljesítését mely jogszabályhely(ek) írja (írják) elő;
- gazdasági-vállalkozási tevékenységet csak közhasznú (vagy a létesítő okiratban meghatározott alapcél szerinti) tevékenység megvalósítását nem veszélyeztetve végez;
- gazdálkodása során elért eredményét nem osztja fel, azt a létesítő okiratában meghatározott közhasznú tevékenységére fordítja;
- közvetlen politikai tevékenységet nem folytat;
- szervezete pártoktól független és azoknak anyagi támogatást nem nyújt.

Az új civil törvény rendelkezése szerint az alapítványok (a közalapítványok) és egyesületek esetében a közhasznú jogállást a szervezet nyilvántartására illetékes szerv, azaz a bíróság állapítja meg és jegyzi be a nyilvántartásba.¹⁹³

Ez a szerv a törvényszék (a régi, de már nem használatos terminológia szerint: a megyei, illetve a fővárosi bíróság). Törvényszék a fővárosban és – mint már azt említettük, két kivétellel¹⁹⁴ – a megyeszékhelyeken működik.

¹⁹² Az Ectv. 34.§ (1) és (2) bekezdései alapján.

¹⁹³ Az Ectv. 31.§ második mondata alapján.

¹⁹⁴ A törvényszék Békés megyében Gyulán, Nógrád megyében Balassagyarmaton működik.

A törvényszék a bejegyzési eljárás során, a hozzá benyújtott kérelem alapján nem peres eljárásban jár el. Az eljárásra a nyilvántartást vezető bíróság illetékes.¹⁹⁵

A benyújtott kérelemnek tartalmaznia kell:

- az eljáró bíróság megjelölését,
- a kérelmező nevét, lakóhelyét (székhelyét) és
- a kérelemmel érintett szervezet nevét, nyilvántartási számát¹⁹⁶, továbbá
- nyilatkozatot arról, hogy a törvényben foglalt követelmények teljesítése a letétbe helyezett beszámolókból megállapítható és a létesítő okirat tartalmazza az előírt rendelkezéseket.¹⁹⁷

A kérelemhez csatolni kell:

- a vezető tisztségviselő nyilatkozatát (arról, hogy nem esik a törvényben meghatározott kizáró ok alá),
- a korábbi két évre vonatkozó beszámolóját, továbbá
- a belső szabályzatot (ha törvényi felhatalmazások alapján a szervezet ilyen szabályzatot készített).¹⁹⁸

A bíróság a kérelemről annak beérkezését követő harminc napon belül dönt.¹⁹⁹

A beszámolók, és a korábban benyújtott, illetőleg módosított létesítő okirat (alapszabály) alapján végzésben határoz a szervezet közhasznúvá minősítéséről, ebben az esetben az eljárás során hiánypótlási felhívás kibocsátásának nincs helye.²⁰⁰

A végzés egy példányát megküldi a kérelmezőnek és az illetékes ügyésznek is, aki fellebbezési joggal bír.

¹⁹⁵ A Cnytv. 44. § (1). bekezdése alapján.

¹⁹⁶ A Cnytv. 44. § (3) bekezdés a./ - c./ pontjai alapján.

¹⁹⁷ A Cnytv. 44. § (4) a./ és b./ pontjai alapján.

¹⁹⁸ A Cnytv. 44. § (5) és (6) bekezdése alapján.

¹⁹⁹ A Cnytv. 44. § (2) bekezdése alapján.

²⁰⁰ A Cnytv. 44. § (9) bekezdése alapján.

A közhasznú alapítvány és egyesület csak a bejegyző végzés jogerőre emelkedésétől járhat el (illetve pályázhat) közhasznú szervezetként.

Fontos szabály, hogy a „közhasznú” megjelölést – a megtévesztő elnevezések elkerülése végett – kizárólag az a szervezet használhatja, mely a törvényben szabályozott tevékenység végzésére alkalmas és amelyiket a bíróság ilyen minősítéssel vett nyilvántartásba.²⁰¹

²⁰¹ Az Ectv. 36. § (1) bekezdése alapján.

DUPress

DUPress

Függelék

DUPress

A szerző civil szférával kapcsolatos fontosabb publikációi

Könyvek

- A CIVIL SZFÉRA SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Szabolcs Szatmár-Bereg Megyei Tudományos Közalapítvány füzetek 12. Nyíregyháza, 1999. 60 p.
- A NON-PROFIT SZERVEZETEK JOGA. Lektorált szakkönyv. Möbius, 2001. (Majd több kiadásban.) 120 p.
- A CIVIL (NONPROFIT) SZERVEZETEK JOGI SZABÁLYOZÁSA. Távoktatási tankönyv. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja, 2002. 77 p.
- JOGSZABÁLYGYŰJTEMÉNY A CIVIL SZERVEZETEK JOGA TANTÁRGYHOZ. Oktatási segédlet. Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja, 2002. 160 p.
- A TÁRSADALMI SZERVEZETEK JOGA. Lektorált kari jegyzet. Debreceni Egyetem Egészségügyi Főiskolai Kar, 2006. 154 p.
- AZ ALAPÍTVÁNYOK JOGA. Lektorált kari jegyzet. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2008. 176 p.
- TITKOT REJTŐ MŰEMLEKÉK - Műemlékvédelmi és művészettörténeti tanulmányok 1999-2011. (Benne több tanulmány foglalkozik a város- és műemlékvédő egyesületekkel.) Örökségünk Könyvkiadó, 2011. ISBN 978-963-9694-33-0. 188 p.
- ALAPÍTVÁNYOK AZ ISKOLÁKBAN. MPKKI, 2011. ISBN 978-963-9277-14-4. 232 p. (CD-n is megjelent!)
- TITKOT REJTŐ VÁROSOK - Műemlékvédelmi-, művészet- és kultúrtörténeti írások 1999-2012. (Benne több írás foglalkozik a város- és műemlékvédő egyesületekkel.) Örökségünk Könyvkiadó, 2013. ISBN 978-963-9694-36-6. 220 p.
- A KÖZHASZNÚ SZERVEZETEK JOGA. Lektorált kari jegyzet (angol és német nyelvű absztrakttal) Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2013. ISBN 978 963 318 393 9. 164 p.
- AZ EGYESÜLETEK JOGA. Lektorált kari jegyzet (angol és német nyelvű absztrakttal) Debreceni Egyetemi Kiadó / Debrecen University Press, 2015. ISBN 978 963 318 534 6. 253 p.

- HELYSZÍNI SZEMLE - Tanulmányok a társadalomtudományok köréből (Benne két civil szférával foglalkozó tanulmánnyal. Angol és német nyelvű absztrakttal.) Örökségünk Könyvkiadó, 2016. ISBN 978 963 9694 78 1. 244 p.

Könyvrészletek

- TANÁCSOK CIVIL SZERVEZETEKNEK, AVAGY MIRE FIGYELJÜNK A BEJEGYEZTETÉS KAPCSÁN. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Civil ALMANACH 2001. 13-14. p.
- TANÁCSOK CIVIL SZERVEZETEKNEK, AVAGY MIRE FIGYELJÜNK A BEJEGYEZTETÉS KAPCSÁN. Civil Almanach 2003. 13-14. p.
- AZ ÁLMOK ÉS A VALÓSÁG, AVAGY AZ ISKOLAI ALAPÍTVÁNYOK CÉLJAI ÉS TÉNYLEGES TEVÉKENYSÉGÜK. Professori Salutem - Tanulmányok a 70 éves Kozma Tamás tiszteletére. Debrecen 2009, ISBN 978-963-473-273-0, 191-204. p.

Tanulmányok, szakkikkek, oktatási segédanyagok

- A KÖZALAPÍTVÁNYOKRÓL ÉS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK PROBLÉMÁIRÓL. Ügyészek Lapja, 1996/4. 9-20. p.
- ÚJRA AZ ALAPÍTVÁNYI JOGRÓL. Ügyészek Lapja, 1996/5. 86-87. p.
- AZ ISKOLAI ALAPÍTVÁNYOKRÓL - ÜGYÉSZI SZEMMEL. Köznevelés, 1999/9. 7. p.
- KULTURÁLIS ALAPÍTVÁNYOK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Egyesületi Élet, 1999/2. 2-3. p.
- KULTURÁLIS ALAPÍTVÁNYOK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Falu Város Régió, 1999/4. 17-18. p.
- A CIVIL SZFÉRA ÉS A MŰEMLEKVÉDELEM - ÜGYÉSZI SZEMMEL. (angol, német és francia nyelvű rezümével) Műemlékvédelem, 1999/3. 149-154. p.
- KULTURÁLIS EGYESÜLETEK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Egyesületi Élet, 1999/4. 3-4. p.
- ALAPÍTVÁNYOK A GYERMEK- ÉS IFJÚSÁGVÉDELEMBEN. Család Gyermekek Ifjúság, 1999/6. 22-23. p.
- ALAPÍTVÁNYOK ÉS EGYESÜLETEK. Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle, 2000/1. 53-64. p.

- ALAPÍTVÁNYOK AZ ISKOLÁBAN. Új Pedagógiai Szemle, 2000/2. 92-95. p.
- KULTURÁLIS EGYESÜLETEK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. (angol nyelvű rezümével) Falu Város Régió, 2000/2. 27-28. p.
- A KÖZHASZNÚ SZERVEZETEK ÁTALAKULÁSI PROBLÉMÁIRÓL. Egyesületi Élet, 2000/1. 2.-4. p.
- A MŰEMLÉKVÉDELEM, A CIVIL SZFÉRA ÉS AZ ÜGYÉSZSÉG. Ügyészek Lapja, 2000/3. 25-29. p.
- A CIVIL SZERVEZETEK FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEIRŐL. Egyesületi Élet, 2000/3. 3. p.
- AZ ÁLLATVÉDELEM ÉS A CIVIL SZFÉRA SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Ö.K.O., 2000/3-4. 97-100 p.
- AZ ÁLLATVÉDELEM, A CIVIL SZFÉRA ÉS AZ ÜGYÉSZSÉG. Ügyészek Lapja, 2002/2. 23-28. p.
- TANÁCSOK ALAKULÓ FALU- ÉS VÁROSVÉDŐ EGYESÜLETEKNEK, AVAGY MIRE FIGYELJÜNK A BEJEGYEZTETÉS KAPCSÁN. Értékmentő, 2002/6. 9. p.
- A CIVIL SZFÉRA ÉS AZ ÉPÍTETT KÖRNYEZET VÉDELME. (Egy szlovákiai környezet- és műemlékvédelemmel kapcsolatos konferencián és a falu és városvédők országos találkozásán elhangzott előadás anyaga.) Értékmentő, 2002/6. 10-11. p.
- ÉSZREVÉTELEK A SZOCIÁLIS ÉS MUNKAÜGYI MINISZTERIUM -A KORMÁNYZATI CIVIL KAPCSOLATOK FEJLESZTÉSÉRŐL SZÓLÓ – IRÁNYELVEIRE, 2006. www.civil.info.hu, www.osszefogas.nonprofit.hu.
- TUDOMÁNYOS ALAPÍTVÁNYOK ÉS EGYESÜLETEK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle, 2008/4. 537-544. p.
- VOLT EGYSZER EGY KÖZALAPÍTVÁNY. Ügyészek Lapja, 2008/4. 33-44. p.
- PEDAGÓGIAI PROGRAMOK AZ ISKOLAI ALAPÍTVÁNYOK CÉLJAIBAN ÉS TEVÉKENYSÉGÉBEN. Educatio, 2008/4. 443-449. p.
- ISKOLAI ALAPÍTVÁNYOK SZABOLCS-SZATMÁR-BEREG MEGYÉBEN. Pedagógiai Műhely, 2009/1. 58-62. p.
- A NYÍREGYHÁZI KÖRNYEZETVÉDELMI ANKÉTRÓL. Ügyészek Lapja, 2009/3-4. 35-38. p.
- A CIVIL SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉNEK TÖRVÉNYESSÉGI TAPASZTALATAI. (A 2010. március 17. napján, Nyíregyházán megtartott regionális konferencián elhangzott előadás írásos változata.) Civil Hírnök, 2010/5. 37-42. p.
- A CIVIL SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉNEK TÖRVÉNYESSÉGI TAPASZTALATAI – II. RÉSZ. (A 2010. március 17. napján, Nyíregyházán

megtartott regionális konferencián elhangzott előadás írásos változata.) Civil Hírnök, 2010/6. 32-35. p.

- ALAPÍTVÁNYOK ÉS ALAPÍTÓIK. Új Pedagógiai Szemle, 2010/10-11-12. 3-17. p.
- ADALÉKOK A CIVIL SZFÉRA ÚJ SZABÁLYOZÁSÁHOZ. Oktatási segédanyag. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2012. 23 pp.
- AZ EGYESÜLETEK PTK-BELI ÚJ SZABÁLYAI. Oktatási segédanyag. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2012. 4 pp.
- A CIVIL SZERVEZETEK TÖRVÉNYESSÉGI ELLENŐRZÉSÉRŐL. (A 2012. február 17-én, Nyíregyházán, a Városháza Krúdy termében megtartott területi jogi, pénzügyi konferencián elhangzott előadás írásbeli változata.) Civil Hírnök, 2012/4. és Titkot rejtő városok, 2013.
- A CIVIL SZFÉRA (A JOGI ALAPOK). Digitális oktatási segédanyag a SOWOSEC-mesterszakos²⁰² hallgatók számára. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2015. 19 dia.
- ÚJ HATÁRKŐ A CIVIL SZFÉRÁBAN: 2016. 03. 15. Digitális oktatási segédanyag. Debreceni Egyetem – Fortis Alapítvány 2015. 46 dia.
- A NONPROFIT SZERVEZETEK JOGA (A JOGI ALAPOK) Digitális oktatási segédanyag a SOWOSEC-mesterszakos hallgatók számára. Debreceni Egyetem Egészségügyi Kar, 2016. 23 dia.



Weblap: www.siposlaszlo.hu

²⁰² SOWOSEC (= Social Work and Social Economics = szociális munka és szociális gazdaság) kilenc európai egyetem együttműködésében megvalósuló mesterképzés.

DUPress

**Angol és
német nyelvű
összefoglalók**

DUPress

What happened to you, public foundation?

Studies

about the legal institution of public foundation

This textbook – as declared in the subtitle, too – is a volume of studies, summing up my research works, carried out in the topics of public foundations and non-profit organisations and my conclusions as well.

Public foundations are – since 1994 – particularly important participants in the non-profit sector in Hungary...

Public foundations are foundations that are set up by the Parliament, government or by local and minority government with the aim to continuously ensure the execution of public tasks.

Although new public foundations cannot be established anymore since August 2006, there are more than a thousand foundations, still operating in Hungary: from the Public Foundation of Hungarian Television Broadcasting Corporation through the Tempus Public Foundation up to the Public Foundation for the Homeless...

It is time to list the studies of this volume.

The first one undertakes to introduce the non-profit sector in Hungary. It lists the participants of the civil society, introduces the specialities and phases of development of civil sphere in Hungary and it is about the solutions of questions in connection with the civil organisations in the European Union, too.

After that we are going to get to know the fundamental terms, being the most important from the point of view of our topic, and a special emphasis will be placed on the formation and development of the legal institution of foundations and public foundations.

In the third study the rules of establishment, operation and termination of public foundations will be analysed, underlining the problems of the legislation in force at the time, too.

There are two papers, dealing with the changes, that have taken place in the meantime, and with the role, played by the foundations and public foundations in Szabolcs-Szatmár-Bereg County.

In the sixth study from 2007, the problems of the new legal situation of public foundations will be introduced, the new restrictions of those being entitled to establish public foundations, and the special rules of the legal institution will be analysed in details.

There are two shorter papers, dealing with the latest changes in the legislation, resulting from the new civil law and the new Civil Code.

In the ninth study, prepared for this textbook and not published yet elsewhere, the law of public foundations will be examined in its present state (2016), while in the tenth one the basic rules of the public foundations, like public benefit purpose organisations, will be discussed.

The textbook is closed with bibliography, in order to support further investigations.

dr. jur. László Sipos, PhD.

Associate Professor,
Member of the Committee on Political Sciences and Law
of the Hungarian Academy of Sciences

Dr. László Sipos has been in charge of the department of civil and administrative law of Szabolcs-Szatmár-Bereg County Prosecutor Office for 24 years. He has been awarded in several academic competitions, he has been a speaker and a chairman of 40 academic conference in civil law. He has had 70 publications in the field of civil sphere, protection of environment and national monument and harmonisation of law. As the Deputy head of the County Prosecutor Office he has taken part in developing the international relationship of the prosecutor organisation. In may 1993 he visited the senate of Washington DC., since 1994 he has been the member of the french-hungarian public law seminar. He had the chance to attend many conferences organised by the EU Committee and programmes held by The Court of EU (Luxembourg) since autumn 2000. Since spring 2007 he has been giving lectures for practitioners on Contract Law requested by the Hungarian Prosecutor Training Center (MÜK). In 1989 he received the Recognition of the General Prosecutor, in 2001 he got the diploma of merit Kozma Sándor and in 2004 he became an honoured prosecutor of appeal.

Since 2003 for the request of the minister of justice as a censor of the Committee of Higher Examination of Laws has been examining future judges, prosecutors and private lawyers in civil and family law.

Due to his publications in the field of the protection of environmental and national monument law he has been invited to several conferences in Hungary and abroad. He has participated in many academic trip financed by the fund of Baudouin (Belgium) and OMVH-ICOMOS. For the request of the local patriotists of towns and villages he was the chairman of the legal section of their national conferences. He was awarded in 2003 (and in 2007 too) by the local patriotists. In 2008 he was awarded the Forster Gyula Medal by the Minister of Cultural and Education for his continuous effort in the field of safeguarding of national monuments.

For more than 10 years he has been a teacher paid by the hour at University of Debrecen Faculty of Health and since march 2003 he has been working as an associate professor. He is giving lectures on the legislation of non-profit organisations and protection of children and youth for correspondents, as well. He has been a speaker in several courses organised for ambulance officers and made a speech about the rights of patients. In the first part of 2007 he held a special course in the programme of Pedagogy Doctorandus Programme, University of

Debrecen Interdisciplinary Social Science and Liberal Arts Doctorandus School in the subject of „Civil sphere and the law”. He has cooperated in an e-learning programme and as a result of this participation he has written a book about the rights of civil organisations and compiled a collection of the rules of law in the subject of non-profit organisation law. He published six books used by the training college: „The history of the guardianship and of its administration aspect”, „The law of social organisations”, „The law of the funds”, „The law of non-profit organisations”, „The law on guardianship” and „Law of associations”. He has been a consultant of many dissertations. In February 2008. he defended his Ph.D. dissertation in the topic of school funds. Dr. László Sipos is a member of the Academic Advisory Committee at the University of Debrecen Faculty of Health, and in 2009 he was awarded the Dr. Kövér András Medal for his scientific and scholar achievement. In 2015 he was awarded the Jubileum Silver Medal of University of Debrecen Faculty of Health.

Since february 2006 he has been a member of the Scholar Corporation run by the Hungarian Academy of Sciences in Szabolcs-Szatmár-Bereg County. In the XVth. academic session organised by the corporation and the World Association of Hungarian Professors he made a plenary speech about „The characteristics of children criminalities and the problems of its kind.”

Dr. László Sipos has been a member of public body of Hungarian Academy of Sciences since Summer 2008, and a member of the Committee on Political Sciences and Law of the Hungarian Academy of Sciences from January 2009.

The President of the Republic of Hungary awarded Dr. László Sipos the Order of Merit (civilian) of the Republic of Hungary, Officer's Cross in March 2015, according to the statement for his high-quality professional and managerial activities of more than three decades, spent in the prosecutor's organisation and carried out with an exceptional sense of vocation, and for his scientific work.

www.siposlaszlo.hu / English pages / Curriculum vitae

Was passierte mit dir, öffentliche Stiftung?

Studien

über das Rechtsinstitut der öffentlichen Stiftung

Dieses Lehrbuch – wie auch im Untertitel ausgesprochen – ist ein Studienband, in dem meine in dem Themenkreis von öffentlichen Stiftungen und Nonprofit-Organisationen durchgeführten Forschungsarbeiten und meine Schlussfolgerungen zusammengefasst werden.

Die öffentlichen Stiftungen sind – von 1994 an – hervorragend wichtige Teilnehmer des Nonprofit-Sektors in Ungarn ...

Die öffentlichen Stiftungen sind solche Stiftungen, die von dem Parlament, der Regierung oder von der lokalen oder Minderheitenselbstverwaltung mit dem Ziel gegründet wurden, die Durchführung von Gemeinwohlaufgaben ständig zu sichern.

Obwohl die Gründung neuer öffentlichen Stiftungen vom August 2006 an nicht mehr möglich ist, funktionieren jedoch immer noch mehr als tausend in Ungarn, von der Öffentlichen Stiftung der Ungarischen Fernsehübertragungsgesellschaft über die Tempus Öffentliche Stiftung bis zu der öffentlichen Stiftung für Obdachlose...

Jetzt zählen wir die Studien des Bandes auf!

Die erste verpflichtet sich, den Nonprofit-Sektor in Ungarn vorzustellen. Sie führt die Teilnehmer der Zivilgesellschaft auf, stellt die Besonderheiten und die Phasen der Entwicklung der Zivilsphäre in Ungarn vor, geht auch um die Lösungen der Zivilorganisationen betreffenden Fragen in der Europäischen Union.

Danach werden wir die aus der Sicht unseres Themengebiets wichtigsten Grundbegriffe kennenlernen, ein besonderer Wert wird auf

die Entstehung und Entwicklung des Rechtsinstituts der Stiftung und der öffentlichen Stiftung gelegt.

In der dritten Studie werden die Regeln der Gründung, der Tätigkeit und der Auflösung der öffentlichen Stiftungen analysiert, darunter werden auch die Probleme der damals geltenden Rechtsvorschriften betont.

Zwei Artikel beschäftigen sich mit den in der Zwischenzeit eingetroffenen Änderungen, sowie mit der Rolle von Stiftungen und öffentlichen Stiftungen in Komitat Szabolcs-Szatmár-Bereg.

In der sechsten Studie von 2007 werden die Probleme der neuen Rechtslage der öffentlichen Stiftungen vorgestellt, es werden die neuen Beschränkungen der Berechtigten, die die Gründung von öffentlichen Stiftungen betreffen, sowie die speziellen Regeln des Rechtsinstituts ausführlich analysiert.

Zwei kürzere Studien beschäftigen sich mit den neuesten Gesetzesänderungen, die auf das neue Zivilgesetz und auf das neue Bürgerliche Gesetzbuch zurückzuführen sind.

In der neunten, für dieses Lehrbuch geschriebenen – anderswo noch nicht veröffentlichten – Studie wird das Recht der öffentlichen Stiftungen in dem gegenwärtigen Zustand (vom Jahre 2016) geprüft; in der Zehnten werden die Grundregeln der öffentlichen Stiftungen, wie gemeinnützige Organisationen, diskutiert.

Das Lehrbuch wird mit einem Literaturverzeichnis abgeschlossen, um weitere Untersuchungen zu unterstützen.

dr. jur. Sipos László, PhD.

Dozent

Mitglied des Staats- und Rechtswissenschaftlichen Ausschusses
der Ungarischen Akademie der Wissenschaften

Dr. László Sipos leitet seit vierundzwanzig Jahren die privat- und verwaltungsrechtliche Fachdisziplin der Oberstaatsanwaltschaft des Bezirks Szabolcs-Szatmár-Bereg. Er hat an zahlreichen wissenschaftlichen Bewerbungen Preise gewonnen, er war Referent und Vorsitzender von vierzig wissenschaftlichen Konferenzen. Siebzig fachliche Publikationen sind von ihm erschienen, die die Zivilsphäre, den Umwelt- und Denkmalschutz, sowie die Rechtsharmonisierung zum Thema haben. Als Stellvertreter des Oberstaatsanwaltes konnte er beim Ausbau der internationalen Beziehungen der Staatsanwaltschaftenorganisation mitwirken. Im Mai 1993 hatte er die Möglichkeit, im Senat in Washington einen Besuch abzustatten. Ab 1994 ist er Mitglied des Französisch-Ungarischen Seminars für Öffentliches Recht, er konnte an mehreren Beratungen der Europäischen Gemeinschaft teilnehmen, und ab den Herbst 2000 auch an den Vorbereitungsprogrammen, die auf dem Gericht der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg gehalten wurden. Von dem Frühling 2007 an hält er Vorlesungen im Auftrag des Ungarischen Bildungszentrums für Staatsanwälte über das Obligationsrecht zur Vorbereitung für das Fachexamen. 1989 bekam er das Lob des Generalstaatsanwaltes, 2001 den „Kozma Sándor“-Preis und 2004 den Titel des Titularstaatsanwaltes der Oberstaatsanwaltschaft für Rechtsmittelinstanz.

Im Auftrag des Justizministers prüft er als Zensor der juristischen Fachprüfungskommission die werdenden Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte ab 2003 in den Fächern Bürgerliches Recht und Familienrecht.

Dank seinen Beiträgen über den Umwelt- und Denkmalschutz bekam er viele Einladungen zu verschiedenen heimischen und ausländischen Konferenzen. Durch die Unterstützung der Baudouin Stiftung in Belgien und in der Organisierung der OMVH-ICOMOS konnte er an zahlreichen Studienreisen teilnehmen. Im Auftrag der Stadt- und Dorfschützer leitete er die juristischen Sektionen der Landestreffen. 2003 (und 2007 wieder) bekam er das Gedenkblatt der Stadtschützer. Im Jahre 2008 wurde er vom Kultusminister für seine Verdienste auf dem Gebiet des Denkmalschutzes mit der Erinnerungsmedaille "Gyula Forster" ausgezeichnet.

Seit mehr als zehn Jahren ist er Stundengeber – ab März 2003 als Dozent – an der Fakultät für Gesundheitswesen der Universität Debrecen. Er unterrichtet die Fächer „Das Recht der Non-profit-Organisationen“, sowie „Kinder- und Jugendschutz“ sowohl den Direktstudenten als auch den Fernstudenten. Er hat auch im Rahmen der Ausbildung der Rettungsoffiziere und an den Kursen des Krankenrechts Vorlesungen gehalten. Im ersten Semester 2007 hat er im Rahmen des Doktorprogramms der Erziehungswissenschaften in der Doktorandenschule für die Interdisziplinären Gesellschafts- und Geisteswissenschaften der Universität Debrecen ein Spezialkolleg mit dem Titel „Die Zivilsphäre und das Recht“ gehalten. Er hat bei einem Fernunterrichtsprogramm mitgewirkt, indem er ein Lehrbuch über die Rechtsregelung der Zivilorganisationen geschrieben und eine Sammlung von non-profit Rechtsregeln zusammengestellt hat. Mit den Titeln „Abschnitte aus der Rechtsgeschichte der Vormundschaft und des Vormundschaftswesens“, „Das Recht der gesellschaftlichen Organisationen“, „Das Recht der Stiftungen“, „Das Recht der gemeinnützigen Organisationen“, „Das Vormundschaftsrecht“ sowie „Vereinsrecht“ sind von ihm sechs Scripten für Studenten erschienen, und er war Konsulent bei mehreren Dutzenden Diplomarbeiten. Seine PhD-Dissertation hat er am 20. Februar 2008 verteidigt. Dr. László Sipos ist Mitglied der Wissenschaftlichen Konsultativen Kommission der Gesundheitswesen Fakultät an der Universität Debrecen. 2009 hat er für seine Forschungs- und Unterrichtstätigkeit die Auszeichnung „András Kővér Erinnerungsmedaille“ bekommen. Im Jahre 2015 konnte er die Jubiläumssilbermedaille der Fakultät für Gesundheitswesen der Universität Debrecen entgegennehmen.

Seit Februar 2006 ist er Mitglied der Wissenschaftlichen Körperschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften im Bezirk Szabolcs-Szatmár-Bereg. An der XV. Sitzung der Wissenschaftlichen Körperschaft und des Weltverbandes der Ungarischen Professoren hat er einen Plenarvortrag mit dem Titel „Besonderheiten der Kinderkriminalität und die Probleme ihrer Forschung“ gehalten.

Dr. László Sipos ist ab Sommer 2008 Mitglied der Öffentlichen Körperschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und ab Januar 2009 Mitglied des Staats- und Rechtswissenschaftlichen Ausschusses der Ungarischen Akademie der Wissenschaften.

Der Präsident der Republik von Ungarn zeichnete Dr. László Sipos mit dem Offizierskreuz des Ungarischen Verdienstordens im März 2015 aus, laut der Begründung für seine hochwertige berufliche und leitende Tätigkeit von mehr als drei Jahrzehnten, die von ihm in der Staatsanwaltschaftorganisation verbracht und mit einer außergewöhnlichen Berufung durchgeführt wurde, sowie für seine wissenschaftliche Arbeit.

www.siposlaszlo.hu / Deutsche Seiten / Berufliche Biografie

DUPress

DUPress